Remerciements

Le présent document a été réalisé grâce à des subventions à la recherche consenties par la Commission des relations de travail en éducation et l'École d'administration de l'Université Queen, auxquelles je tiens à exprimer ma très grande reconnaissance. Je veux également remercier les enquêteurs qui ont été interrogés et qui m'ont fait part de leur expérience et de leurs perceptions, de même que les parties (de part et d'autre de la table des négociations) qui m'ont prêté leur concours pour la conception et la mise à l'essai du questionnaire.

Enfin, je m'en voudrais de passer sous silence l'apport du personnel de la Commission des relations de travail en éducation, en particulier D[r] Ed Aim, M. Craig Crawford, M. Jim Breckenridge, M. Jim Butler et M[me] Drena Nilsson, pour la patience et la collaboration dont ils ont fait preuve en exprimant leur avis sur le processus.

90-04212/

Table des Matières

Avant-propos 4

Introduction 6

Données et méthodologie 10

1. Qu'est-ce que l'enquête? 11

2. La *Loi sur la négociation collective entre conseils scolaires et enseignants*, le processus de l'enquête et le point de vue de l'enquêteur 19

3. L'enquête favorise-t-elle la conclusion de la convention? 45

4. L'enquête retarde-t-elle la négociation? 56

5. L'enquête permet-elle d'éviter la grève? 70

6. L'incidence de la chronologie sur l'utilité de l'enquête 74

7. Résumé et conclusions 79

Bibliographie 84

Annexe: Questionnaire soumis aux parties 87

Avant-Propos

L'enquête constitue une importance dimension du processus global de négociation collective en vertu de la *Loi sur la négociation collective entre conseils scolaires et enseignants*. C'est la seule assistance par l'entremise d'un tiers qui devient obligatoire lorsque les parties ne peuvent conclure une entente avant l'expiration de la convention en vigueur. Une fois qu'une enquête est entreprise, les parties peuvent fixer la date à laquelle elles pourront imposer toute forme légale de sanction.

Les personnes qui ont rédigé le texte de loi percevaient l'enquête comme un moyen d'introduire une certaine rationalité au processus de négociation, et ce avant le début d'une grève ou d'un lock-out. Un tiers objectif, c'est-à-dire qui s'appuierait sur les données de la Comission des relations de travail en éducation, examinerait les propositions et les arguments des parties souhaitant, chacune, le gagner à leur opinion respective par un raisonnement logique et persuasif. L'enquête était également perçue comme un moyen efficace de maintenir l'équilibre entre, d'une part, le désir des élèves et de la population de voir le programme scolaire ininterrompu et, d'autre part, l'octroi de droits de sanction aux enseignants et aux conseillers scolaires.

Depuis l'adoption de la loi susmentionnée en 1975, quelque mille enquêtes ont eu lieu. Autrement dit, il y a eu désignation d'un enquêteur dans 42 pour 100 des négociations auxquelles les conseils scolaires ont pris part. À cause de son incidence élevée, plusieurs recherches ont été menées sur le processus d'enquête, notamment par la Commission, par des candidats à un diplôme d'études supérieures, de même que par le gouvernement lors de la révision de la loi. Bien entendu, les parties aux négociations l'examinent à l'occasion de chaque désignation. L'opinion de ces dernières tend à être négative; en effet, elles estiment qu'au mieux, l'enquête interrompt les négociations et qu'au pis aller, elle retarde la conclusion d'une entente.

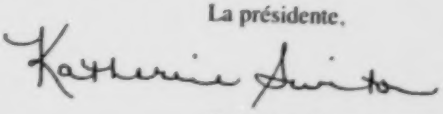
C'est dans ce contexte que le professeur Jackson a entrepris son étude du processus d'enquête. Il se penche sur les questions importantes soulevées à ce sujet : l'enquête facilite-t-elle la conclusion d'une entente? retarde-t-elle les négociations? peut-elle empêcher les grèves?

Le professeur Jackson est fort bien qualifié pour mener cette recherche. Il est membre du corps professoral de la School of Business de la Queen's University et il possède une connaissance approfondie des relations de travail. En outre, il a acquis une longue expérience à titre d'enquêteur pour la Commission des relations de travail en éducation, qui l'a a souvent assigné à des cas pouvant s'avérer problématiques. Par conséquent, il a mené cette étude avec une rigueur intellectuelle tempérée par l'expérience.

La Commission des relations de travail en éducation a financé cette étude; toutefois, les points de vue et les conclusions de l'auteur ne représentent pas nécessairement celles de la Commission. La Commission, néanmoins, considère cette étude comme une importante contribution à la documentation portant sur les négociations collectives entre les conseils scolaires et les enseignants de l'Ontario. Elle invite les lecteurs a lui faire parvenir leurs réactions et commentaires.

La Commission tient à remercier le professeur Richard Jackson pour avoir effectué cette étude et partagé ses observations sur le processus d'enquête.

La présidente,



Katherine E. Swinton
Commission des
relations de travail
en éducation
Avril 1989

Introduction

Au moment de son adoption, en 1975, la *Loi sur la négociation collective entre conseils scolaires et enseignants* constituait une loi à la fois avant-gardiste et audacieuse. Après douze ans, elle est toujours sans précédent au Canada. Si cette loi était avant-gardiste et audacieuse, c'est parce qu'elle conférait aux enseignants le droit de grève (et aux conseils scolaires, le droit de lock-out) dans une province où aucun autre fonctionnaire provincial n'avait, ni n'a encore le droit de grève. Cependant, tout en concédant ce droit aux enseignants, la loi en faisait le point culminant d'un processus circonstancié et inusité, destiné entre autres : 1) à encourager les parties à négocier; 2) à éviter les grèves et lock-outs inutiles, de façon à protéger l'intérêt du grand public; et 3) à renseigner le grand public et les autres intéressés sur la nature du litige. L'enquête devait constituer la «clef de voûte» de tout ce processus et le moyen principal de réalisation des objectifs ci-dessus, du moins dans l'esprit des auteurs de la Loi 100[1].

Le processus de l'enquête dans le cadre de la Loi 100 (du moins, dans la perspective de ses auteurs) s'inscrit dans la tradition du processus de conciliation énoncé dans la *Loi sur les enquêtes relatives aux conflits industriels* de 1907. Fortement influencée par MacKenzie King, alors chef du nouveau service de conciliation fédéral et (à la suite de cette loi) premier sous-ministre du Travail, la *Loi sur les enquêtes* prescrivait l'intervention d'une commission de conciliation tripartite dans le cadre des conflits de travail importants dans les services publics : cette commission aurait pour vocation de déployer des efforts de conciliation; cependant, en l'absence de convention, elle serait appelée à déposer un rapport, qui serait par la suite rendu public et qui définirait la nature du conflit et les positions des parties de façon franche, en plus d'être intelligible pour le grand public. On pensait que la pression publique exercée par ces rapports constituerait un encouragement efficace à la conclusion d'une convention pour l'une ou l'autre des deux parties ou les deux. Il s'agissait en fait d'un rapport d'enquête, au sens où la Loi 100 utilise ce terme.

1. B. M. Downie, *Collective Bargaining and Conflict Resolution in Education*, Centre des relations industrielles, Université Queen's (1978), p. 109.

La disposition en matière de commissions de conciliation tripartites a été intégrée dans toutes les lois fédérales ultérieures sur les relations du travail et dans la plupart des lois provinciales sur les relations professionnelles dans le secteur adoptées au cours de l'après-guerre. Cependant, au fil du temps, cette solution est tombée en désuétude. À l'heure actuelle, seules deux lois prévoient, au Canada, un processus d'enquête obligatoire (dans certains cas), soit le *Code canadien du travail* et la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* au palier fédéral, et la Loi 100 en Ontario. Il convient de noter que le processus de l'enquête prévu par ces lois se distingue des commissions de conciliation prévues par les autres lois, puisque ce processus est réalisé par une seule personne, et non par une commission tripartite.

Le modèle de la *Loi sur les enquêtes* a été adopté par les Etats-Unis dans l'élaboration des dispositions de la *Railway Labour Act* de 1926. La *Taft-Hartley Act* de 1947 permettait également au président de désigner une commission d'enquête en cas de grève nationale constituant un cas d'urgence; cependant, en vertu de cette loi, cette commission ne pouvait rendre compte que des faits et ne pouvait formuler de recommandations pour la conclusion d'une convention.

À la faveur de l'évolution rapide des négociations collectives dans le secteur public des États-Unis au cours des années 1960 et 1970, de nombreux États ont intégré, sous une forme ou une autre, le processus de l'enquête dans leur démarche de règlement des litiges. Dans ce contexte, on considérait l'enquête comme «un compromis pragmatique entre les 'doubles maux' du droit de grève et de l'arbitrage obligatoire»[2]. Aux États-Unis, l'enquête faisait désormais partie d'un large éventail de séquences de processus puisque, selon les lois de différents États, elle s'harmonisait avec une variété d'autres formes d'interventions et de techniques de règlement des litiges.

Depuis 1975, soit pendant treize ans, le processus de l'enquête prévu par la Loi 100 a fait l'objet d'un accueil très nuancé et a connu des antécédents très variés. Ce processus a été soumis, de part et d'autre, à de nombreuses critiques, en particulier de la part des conseillers scolaires, et on lui a reproché des lacunes qui débordaient largement l'accusation voulant qu'il soit tout à fait stérile. En effet, on a souvent laissé entendre que l'enquête constituait un obstacle réel sur la voie d'une véritable négociation. Selon d'autres critiques, l'enquête retardait le processus des négociations à un moment crucial, certains enquêteurs n'étaient pas compétents ou ignoraient la conjoncture locale, ils avaient tendance à favoriser l'autre partie, et ils outrepassaient leur mandat d'enquêteur en formulant des recommandations. Les parties, et en particulier les conseillers scolaires, ont exprimé sur le processus de l'enquête des avis assez négatifs pour permettre de croire que nombre d'entre elles jugeaient qu'il fallait le retrancher intégralement de la Loi 100 ou, du moins, le rendre facultatif.

Par ailleurs, au moment où, en 1979, elles ont été appelées dans le cadre de sondages systématiques, à exprimer leurs avis sur ce processus, les parties ont

2. T. Kochan, *Collective Bargaining and Industrial Relations*, (Irwin, 1980), p. 289.

déclaré qu'elles le considéraient comme relativement constructif[3]. Même si les parties s'entendaient sur cette question, leurs avis n'étaient pas parfaitement symétriques et toutes deux laissaient entendre qu'il fallait apporter des modifications au contexte de l'enquête (par exemple en ce qui a trait au moment de l'intervention de l'enquêteur). De même, l'enquête s'était fait, au fil des ans, de nombreux adeptes, en des personnes qui, à des degrés divers, étaient en mesure de faire des observations et qui étaient d'avis que l'enquête pouvait apporter et apportait effectivement un concours constructif au processus de la négociation prévu par la Loi 100. Il s'agissait essentiellement de membres du personnel de la C.R.T.E., de nombreux enquêteurs, et même d'enseignants et de conseillers scolaires.

Le processus de l'enquête a donc suscité, après treize années d'existence, maintes controverses. On a également le sentiment qu'il n'a pas été parfaitement compris ou, du moins, que sa nature a été mal perçue dans un certain nombre de perspectives différentes.

Le présent document a donc pour propos de faire un tour d'horizon de la nature du processus de l'enquête et, dans toute la mesure du possible, d'en examiner l'efficacité en vertu de la *Loi sur la négociation collective entre conseils scolaires et enseignants de l'Ontario*. Nous examinerons ce processus sous toutes sortes d'angles et sonderons un certain nombre d'aspects différents de l'enquête. En tenant compte de l'objectif essentiel de l'enquête, qui consiste à permettre aux parties de parvenir à un accord, le document que voici étudie l'incidence de l'enquête sur la négociation, aussi bien avant qu'après l'intervention de l'enquêteur et, en particulier, la conclusion des conventions. Nous examinerons en outre ce processus dans une perspective méthodologique, tactique et stratégique, dans la perspective de l'enquêteur lui-même, ce qui constitue un point de vue essentiel qui est manifestement absent dans les travaux de recherche de l'enquêteur. Dans l'ensemble, nous nous efforcerons d'expliquer en quoi consiste véritablement le processus de l'enquête selon la Loi 100 (de même que ce qu'elle n'est pas), dans quelle mesure elle est vraiment utile (ou stérile), ses points forts et faibles et la façon dont elle pourrait être plus productive.

Un avertissement s'impose cependant. Le contrôle de l'utilité de l'enquête dans le cadre de la Loi 100 n'est pas une sinécure pour un certain nombre de raisons. Tout d'abord, la période de treize années au cours de laquelle le processus de l'enquête a été appliqué a été caractérisée par l'instabilité du climat de négociation entre conseils scolaires et enseignants; des modifications à la fois nombreuses et importantes ont été apportées au régime de l'éducation, et la plupart n'avaient directement rien à voir avec ce processus; cependant, toutes ces modifications avaient une certaine incidence et, dans certains cas, d'importantes retombées sur le processus et le climat des négociations. Les projets de loi 179 et 111 sur les restrictions salariales en Ontario, qui ont produit une incidence sur les négociations pendant les cycles de 1982–1983, 1983–1984 et, dans une moindre mesure, 1984–1985 en témoignent éloquemment. De même, les contrôles fédéraux sur les prix et les salaires

3. *An Evaluation of Fact Finding under the School Boards and Teachers Collective Negotiations Act, 1975*. Commission des relations de travail en éducation (1979).

ont touché les négociations au cours des trois premières années d'application de ces lois. La loi 30 sur le financement des écoles catholiques séparées a produit des répercussions spectaculaires sur l'ensemble du régime ontarien, aussi bien celui des écoles publiques que celui des écoles catholiques séparées, qui ont eu des incidences directes sur les négociations en ce qui concerne les questions débattues et le climat des pourparlers.

Le processus de l'enquête lui-même a également évolué depuis 1975. Fait peu étonnant, les enquêteurs comme les parties en présence avaient au début peu d'expérience du processus. Dans l'intervalle, les enquêteurs se sont perfectionnés énormément et, comme le laissent entendre les documents justificatifs, la nature des rapports d'enquête a considérablement changé. Il est également évident que les parties elles-mêmes, qui comptent treize années d'expérience de l'enquête, appliquent ce processus différemment. Elles se sont elles aussi perfectionnées.

Le processus de l'enquête dans le contexte de la Loi 100 s'est également transformé depuis 1975. Essentiellement à la suite du rapport de la Commission Matthews[4] et de ses recommandations, l'enquête a été utilisée de façon plus sélective depuis 1980 qu'au cours des cinq premières années de l'application de la Loi 100; on a en outre fait appel plus souvent à la médication préalable à l'enquête.

Le contrôle de l'utilité du processus de l'enquête selon la Loi 100 est également difficile, puisque l'enquête répond à toutes sortes de besoins prévus par la Loi, dont la réalisation est soumise à des critères différents. Il faut donc faire preuve de discernement en tirant des conclusions. Par exemple, on a supposé, pour une partie des travaux de recherche, que si l'enquête favorise effectivement la négociation, elle devrait en fait raccourcir le délai de négociation; par conséquent, on a sondé l'incidence de l'enquête sur la durée de la négociation. Cependant, un facteur qui permet aux parties de parvenir à un accord ne raccourcit pas nécessairement la négociation. En fait, ce facteur *pourrait* même la prolonger. De même, si l'enquête vise à éviter des grèves, il existe un certain nombre de moyens d'atteindre cet objectif et le raccourcissement des délais de négociation pourrait ne pas être nécessairement le résultat de ce moyen dans tous les cas; de même, l'inverse pourrait être vrai dans certains cas.

En d'autres termes, à des objectifs différents peuvent correspondre des critères de réussite à la fois différents et contradictoires. Il se peut donc qu'en réalité, puisque chaque situation de négociation n'a pas de précédent à certains égards, l'harmonisation particulière des objectifs de l'enquête dans une situation donnée soit également sans précédent et unique dans chacune des situations. Il est donc dangereux de tirer des conclusions à l'égard de l'utilité de l'enquête quand ces conclusions ne portent que sur un seul aspect ou objectif de l'enquête et reposent sur une analyse quantitative de données globalisées.

4. *The Report of a Commission to Review the Collective Negotiations Process Between Teachers and School Boards*, Ontario (1980).

Enquête dans le cadre de la *Loi sur la négociation collective entre conseils scolaires et enseignants de l'Ontario*

M. R. L. Jackson
Ecole d'administration
Université Queen

Juillet 1988

Commission des relations de travail dans l'enseignement

Données et Méthodologie

À ces fins, nous avons recueilli auprès d'une large variété de sources des données et des renseignements. Un questionnaire a été élaboré et adressé à chaque conseil et section locale auprès desquels était intervenu un enquêteur au cours de l'une quelconque des années 1984-1985, 1985-1986 ou 1986-1987[5]. Ce questionnaire était accompagné d'une lettre émanant du chef de la direction de la Commission des relations de travail en éducation, qui demandait au négociateur en chef de remplir le questionnaire ou, si ce dernier ne pouvait le faire, de confier cette tâche à la personne la plus proche du cycle particulier des négociations faisant intervenir un enquêteur. Sur les 306 questionnaires mis à la poste, 100 ont été retournés, dont 61 par des conseils de l'éducation et 39 par des sections locales. Quinze conseils de l'éducation ont retourné deux questionnaires[6]. Au moins un questionnaire rempli a été retourné sur un total de 85 des parties auprès desquelles était intervenu un enquêteur au cours de l'une quelconque des trois années en question, ce qui représente un taux de réponse global de 33,2 %. Les taux de réponse pour chacune des parties s'élevaient à 44,7 % pour les conseils de l'éducation et à 25,5 % pour les sections locales. En outre, un certain nombre de parties ont été interrogées, soit dans le cadre de l'élaboration du questionnaire ou à la suite de ce travail.

Douze enquêteurs ont été interrogés. Parmi ces personnes, dont la plupart possédaient l'expérience de l'enquête, se trouvaient plusieurs nouveaux venus qui n'avaient qu'une connaissance relative du processus. De même, on a examiné un nombre important de rapports d'enquête, en prêtant attention à la fois au style, à la teneur et à la stratégie. Il s'agissait à la fois de rapports qui ont été rendus publics ou non après l'enquête.

Cinq membres du personnel de la Commission des relations de travail en éducation, dont le président de la C.R.T.E. de 1979 à 1987, soit le professeur Bryan Downie, ont été interrogés.

Enfin, l'auteur a puisé une partie de sa propre expérience d'enquêteur dans le cadre de la Loi 100.

5. Ce questionnaire est reproduit en annexe.
6. Ces conseils ont rempli un questionnaire pour le palier secondaire et l'autre pour le palier élémentaire, puisqu'ils avaient eu l'expérience du processus de l'enquête à ces deux paliers au cours de la durée de trois ans visée.

1.

Qu'est-ce que l'enquête?

Il convient, en début d'ouvrage d'essayer d'ébaucher une définition de l'enquête. Le profil qui suit est tiré essentiellement des documents de recherche; il est cependant très utile pour l'élaboration d'un modèle de base de l'enquête à titre de processus de règlement des conflits du travail. À partir de cette définition, le lecteur pourra constater que toute définition de l'enquête doit obligatoirement comprendre des généralités, en raison d'une réalité essentielle. La nature de l'enquête est très variable et est fonction de trois ensembles de variables : 1) le processus particulier de règlement des conflits qui l'entoure; 2) les circonstances du conflit sur lequel elle porte; et 3) l'enquêteur lui-même.

Compte tenu du très large éventail de variables, l'enquête fait au moins intervenir, dans un conflit de négociation, un tiers impartial qui, après discussion avec les parties, délivre un rapport qui est généralement rendu public et qui comprend habituellement des recommandations non exécutoires pour le règlement du litige. Selon la raison d'être traditionnelle de l'enquête,

> . . . l'établissement, par un tiers impartial, des questions en litige, en particulier, s'il s'harmonise avec des recommandations de règlement, permet d'imposer la pression publique sur les parties en opposition ou les oblige à jeter un coup d'oeil neuf sur leurs intérêts et ceux du grand public[7].

Si le processus s'applique selon la définition ci-dessus, les parties doivent conclure un accord effectif pour une nouvelle convention propre. Par conséquent, même si l'enquêteur a, dans une certaine mesure, poussé ou tiré les parties vers la réalisation de cet objectif, l'enquête «conserve un élément essentiel de volontariant dans l'établissement des conventions collectives»[8]. En ce qui concerne le pouvoir de décision définitive, l'enquête est donc le compromis entre les «doubles maux» que constituent le droit de grève et l'arbitrage obligatoire, même si l'un ou l'autre de ces deux faits peut faire intervenir l'enquête à un moment donné du processus.

7. C. Rehmus, «The Fact-Finder's Roles», *The Public Interest and the Role of the Neutral in Dispute Settlement*, Procès-verbal de la convention inaugurale de la Society of Professionals in Dispute Resolution, Washington (D.C.) 1973, p. 35.
8. Ibid.

En ce qui concerne son aspect et sa nature, ce processus de «compromis» représente, en un sens, un hybride de l'arbitrage et de la médiation. Compte tenu de fait que la nature d'une enquête en particulier est tributaire des trois ensembles de variables mentionnés ci-dessus (soit la procédure particulière de réglement du litige, le litige lui-même et l'enquêteur), l'enquête peut se situer à tout point d'une échelle comprise entre l'arbitrage et la médiation, dans une perspective à la fois de procédure et de justification.

En ce qui concerne la procédure, l'enquête s'apparente aux deux autres processus. Comme dans l'arbitrage, les parties présentent des exposés à l'enquêteur, généralement de vive voix et par écrit, une audience a lieu et une «sentence» est rendue. Comme dans la médiation cependant, l'audience prend la forme d'une enquête, plutôt que d'opposer les deux parties; en d'autres termes, l'enquêteur peut contre-interroger les parties et sonder leurs positions, fonction généralement dévolue aux parties elles-mêmes dans des procédures d'opposition comme l'arbitrage. En outre, l'enquêteur peut rencontrer les parties à *huis clos* (ce qu'il fera probablement) afin de sonder leurs priorités, la souplesse de leurs positions, les éléments qui ne figurent pas à l'ordre du jour et les objectifs essentiels. Fait plus important encore, les décisions de l'enquêteur constituent des recommandations qui n'ont pas force de chose jugée.

Pour ce qui est de la justification, le processus de l'enquête peut comporter une part importante de médiation ou d'arbitrage. D'abord, au cours de l'audience, l'enquêteur peut explicitement délaisser son rôle pour adopter celui du médiateur et essayer de «conclure un accord» dès ce moment. S'il y parvient, il n'établit pas de rapport d'enquête, puisque le litige et le processus prennent fin à ce moment. Certaines lois en matière de règlement des litiges renferment une disposition explicite sur cette transformation; la plupart sont muettes à ce sujet; certaines exigent cette transformation (par exemple, le *Code canadien du travail* et l'*Ohio Public Employee Collective Bargaining Act*). Cependant, peu importe le libellé des lois, l'enquêteur peut se transformer et se transforme généralement en médiateur dans une certaine mesure, sauf si la loi l'interdit explicitement. Il va de soi que la réaction des parties et les résultats de ces efforts varient considérablement.

Le deuxième aspect de la médiation dans le cadre de l'enquête est plus subtil et beaucoup plus important. La question de savoir si l'enquêteur doit chercher la «bonne réponse» quand il formule des recommandations (c'est-à-dire des recommandations qui, selon son jugement personnel, sont appropriées et correctes dans les circonstances) ou s'il doit chercher à amener les parties à conclure un accord (sur ce qu'elles accepteront en commun, que l'enquêteur soit d'accord ou non) est un sujet de débat constant parmi les tiers qui jouent le rôle d'enquêteur. Si l'enquêteur doit rechercher la bonne réponse, il doit, en d'autres termes, adopter une démarche «adjucative» qui s'apparente davantage à celle de l'arbitre, dont la sentence est obligatoire selon la loi. Dans le deuxième cas, l'enquêteur doit alors adopter la démarche du médiateur, qui est caractérisée par un effort de «rapprochement». À nouveau, les résultats de la recherche et les éléments de preuve recueillis nous apprennent que l'harmonisation réelle entre les modes de l'adjudication et du

rapprochement varie selon les lois, la nature du litige en particulier et l'enquêteur lui-même.

À partir de ce qui précède, on peut définir l'enquête par ce qu'elle n'est *pas*. Il ne s'agit pas, dans une large mesure, de la recherche de faits nouveaux, du moins dans le sens traditionnel de ce terme, ni de la présentation des faits auparavant inconnus des parties, qui font l'utilité de l'enquête. Il serait naïf de laisser entendre qu'un parfait étranger pourrait porter des faits nombreux et nouveaux à l'attention de parties qui débattent d'un litige depuis des mois. Comme peuvent en témoigner toutes les personnes qui ont déjà enquêteurs, les parties elles-mêmes inondent inévitablement l'enquêteur de faits, de données et de documents, qui sont parfois très unilatéraux. En effet, comme un tiers éminent l'a déjà dit à juste titre, «. . . avec la montagne de documents que l'on recueille dans ce processus, on devient vite un risque d'incendie important avant la fin de l'enquête».

Il n'y a pas rupture des négociations parce que les parties n'ont pas assez de faits. Les négociations se rompent sous l'effet de la frustration et de la colère, des prises de position devant le litige, de l'impossibilité ou de l'impuissance de l'une ou l'autre des deux parties à surmonter les vexations et de la confusion suscitée par la rhétorique des négociations, ce qui les empêche de profiler ou d'orienter la conclusion d'un accord, et aussi parce que les négociateurs sont, d'une certaine façon, les otages des attentes et des exigences (peut-être irréalistes) des membres qu'ils représentent. Nombre de ces difficultés sont accentuées, dans le secteur public, par la transparence extraordinaire et les surtensions politiques imposées aux deux parties. On affirme que ce sont ces difficultés que l'enquêteur peut souvent aider à résoudre, ainsi que nous le verrons plus en détail dans ce document.

En théorie, l'utilité de l'enquête semble, par essence, reposer sur : 1) le choix judicieux effectué parmi une pléthore de faits et d'ensembles de faits souvent contradictoires, choix qui exige en soi des jugements pour un certain nombre d'aspects différents; 2) l'analyse et l'interprétation des faits pertinents; 3) l'évaluation des besoins, des priorités et des réalités politiques auxquels font face les deux parties et, *à la suite de tout ce qui précède, les recommandations de l'enquêteur*; et 4) les observations franches de l'enquêteur sur les positions et démarches de l'une ou l'autre des deux parties ou des deux vis-à-vis des négociations.

Les résultats de la recherche et l'expérience pratique semblent faire ressortir clairement que ce sont essentiellement, dans le rapport de l'enquêteur, les recommandations de ce dernier qui favorisent la poursuite des négociations et l'évolution du débat. En supposant que les recommandations sont pratiques, bien étayées et parfaitement adaptées à la réalité de la situation de négociation, ce sont ces recommandations, plus que tout autre élément, qui amènent les parties à évoluer sur la voie du règlement de leur litige.

L'enquête ne consiste donc pas à rechercher des faits dans le sens traditionnel ou superficiel de ce terme. Si elle amène l'enquêteur à présenter de nouveaux faits aux parties, il s'agit beaucoup plus, pour lui, de les confronter aux réalités désagréables de leurs propres positions et du monde extérieur, et de leur soumettre un projet de règlement. Il s'agit donc, en fait, de jeter sous les yeux des parties un nouvel éclairage sur le litige. Cette orientation laisse donc entendre qu'en ce qui concerne

l'aide à apporter aux parties, le terme «enquête» est donc très mal choisi. Les termes «arbitrage consultatif» ou «médiation écrite», qui désignent tous les deux, d'une certaine façon, ce que l'enquête constitue ou peut représenter, seraient plus descriptifs. Nous soulevons la question à ce stade-ci de notre exposé, non seulement parce qu'elle sous-tend ce que représente l'enquête et ce qu'elle ne constitue pas, mais parce que l'étiquette du terme «enquête» peut parfaitement semer la confusion dans l'esprit des parties, du grand public et, en fait, de l'enquêteur lui-même. Cette confusion peut porter sur la nature de l'enquête, sur les objectifs auxquels on s'attend de la part de l'enquêteur et sur la meilleure démarche à adopter pour réaliser ces objectifs.

Enfin, même si les documents de recherche ne semblent pas aborder du tout cet aspect, il est évident (en lisant entre les lignes de la recherche, ainsi que des comptes rendus et entrevues de l'enquêteur) que l'enquête joue un rôle politique important, du moins dans les conflits du travail dans le secteur public, et en particulier dans les cas où la fin du processus donne lieu à un droit de grève.

Un gouvernement qui donne à un groupe de fonctionnaires le droit de grève prend un risque politique important. Le risque que représente la grève soumet inévitablement ce gouvernement à d'énormes pressions, qui revêtent différentes formes. D'une certaine façon, le processus de l'enquête fait intervenir un agent supplémentaire à la table des négociations; il ne s'agit *pas* d'un agent de l'Etat-*employeur*, mais plutôt d'un représentant du *public* qui, même s'il est neutre (entre les deux parties), jouera le rôle de source de renseignements pour le grand public. Sous cet éclairage, on peut constater que le terme «enquête» a une double signification : même si l'enquêteur présente des faits (d'une certaine façon) à l'intention des parties, il recueille en réalité des faits à l'intention du grand public.

Fait plus important encore, l'enquêteur s'efforce d'éviter, ultimement, les ruptures de négociation qui conduisent à des grèves et à des lock-outs. À cet égard, une personne distincte des deux parties en cause, qui accorde à l'intérêt du grand public une priorité supérieure à celle des deux parties à ce moment, exerce également une certaine maîtrise des négociations. Il s'agit sans doute, en matière de négociation des conventions collectives dans le secteur de l'éducation en Ontario, d'une adaptation de l'observation de Talleyrand sur l'ineptie des chefs d'État qui laissent la conduite de la guerre aux généraux et qu'on pourrait paraphraser comme suit : «Les conflits de travail dans le secteur de l'éducation sont trop sérieux pour qu'on les laisse entièrement à la discrétion des parties à la négociation elles-mêmes.»

Les travaux de recherche font ressortir clairement un autre aspect du processus : l'enquête est un processus très souple et sa véritable nature est vraiment tributaire des prescriptions des lois qui la régissent pour l'enquêteur, pour les parties et, plus particulièrement, pour les suites du processus de règlement des litiges. En d'autres termes, les processus qui découlent de l'enquête, quels qu'ils soient, peuvent donner plus ou moins d'importance aux recommandations de l'enquêteur, en établissant différents degrés d'encouragement afin d'amener les parties à accepter ces recommandations. Ainsi, en vertu de la Loi 100, dans les cas où elles peuvent tout simplement ne pas tenir compte des recommandations de l'enquêteur et, ultimement, exercer des pressions l'une sur l'autre, les parties ne sont pas très fortement

encouragées à examiner sérieusement ces recommandations[9]. Certaines autres lois donnent moins de latitude aux parties en ce qui concerne la prise en compte des recommandations de l'enquêteur.

Au nombre de ces lois figure la *Public Employee Collective Bargaining Act* de l'Ohio, entrée en vigueur en 1984. En ce qui a trait à leur réaction aux recommandations de l'enquêteur, les parties sont plus limitées que les conseillers scolaires et enseignants de l'Ontario; elles n'en conservent pas moins une marge de manoeuvre considérable. Selon la loi de l'Ohio, un enquêteur est automatiquement désigné dans le cas où les parties ne sont pas parvenues à un accord un mois avant l'expiration de leur convention collective. L'enquêteur dispose d'un délai de 14 jours (délai qu'on peut proroger avec l'accord réciproque des parties) pour achever le processus et déposer un rapport assorti de recommandations de règlement. Au cours du processus de l'enquête, l'enquêteur doit également s'efforcer de jouer un rôle de médiateur. C'est cependant la *suite* de l'enquête, dans ce processus, qui constitue l'aspect le plus intéressant de cette loi.

Après réception du rapport d'enquête, les parties disposent d'un délai de sept jours pour *refuser* les recommandations de l'enquêteur. En vertu de cette loi, chacune des deux parties doit explicitement exercer son droit de vote contre les recommandations dans le cadre d'un scrutin secret surveillé par la Commission des relations de travail de cet État. Pour pouvoir refuser les recommandations, les trois cinquièmes *du total des membres de chacune des parties prenantes* (par exemple, tous les enseignants de la section de négociation et tous les conseillers scolaires du conseil de l'éducation) doivent exprimer leur droit de vote de façon défavorable. Si ni l'une ni l'autre ne refuse les recommandations, les deux parties doivent alors poursuivre le processus de la négociation et sont libres, ultimement, d'exercer des pressions l'une sur l'autre. Si, cependant, les deux parties ne refusent pas les recommandations de l'enquêteur à la majorité des trois cinquièmes de l'ensemble des droits de vote dans un délai de sept jours, ces recommandations sont alors réputées avoir été acceptées et constituent, avec les questions qui ne sont pas litigieuses, les modalités de la nouvelle convention collective.

Au cours des années 1986 et 1987, sur les 1 105 dossiers de négociation auxquels des enquêteurs ont été affectés dans l'Ohio, 664 dossiers se sont réglés d'eux-mêmes avant l'audience, 101 ont fait l'objet d'un accord avec l'intervention d'un médiateur au cours du processus de l'enquête et 141 ont accepté ou sont réputés avoir accepté les recommandations de l'enquêteur. Dans l'ensemble, 202 sections locales ou conseils de l'éducation ont refusé les recommandations de l'enquêteur[10]. En d'autres temps, sur les 1 105 cas ayant fait l'objet d'une enquête, 82 % ont

9. Il peut bien sûr y avoir médiation, au gré de l'une ou l'autre des deux parties ou de la C.R.T.E. Si la médiation intervient aussitôt après la réception du rapport par les parties et que le médiateur décide de s'inspirer des recommandations de l'enquêteur, ces recommandations prennent alors plus d'importance et les parties sont davantage encouragées à les accepter. À cet égard, il peut y avoir des conséquences synergiques potentielles entre l'enquête et la médiation. Cependant, rien ne permet de croire que ces retombées se produisent de façon systématique.

10. Edward Herman et Howard M. Leftwich, «Fact Finding in Ohio Public Sector Bargaining Revisited», *Labor Law Journal*, août 1988, p. 513-519.

été réglés avec succès et 18 % ont donné lieu au refus des recommandations de l'enquêteur.

La *Public Employment Relations Act* de l'Iowa se caractérise par une autre variable législative intéressante, puisque dans cet État, les parties disposent d'une marge de manoeuvre moins importante que dans l'Ohio. En vertu de cette loi, une fois que les parties ont été soumises au processus de l'enquête et si elles ne parviennent pas à un accord, le litige est soumis (à la demande de l'une ou l'autre des parties) à l'arbitrage obligatoire des dernières offres. Selon l'aspect le plus inusité de ce processus, l'arbitre a le choix entre *trois* solutions : la dernière offre de l'employeur, la dernière offre du syndicat ou les recommandations de l'enquêteur. Selon les résultats, au cours de la période de 1975 à 1982, les parties ont accepté en totalité les recommandations de l'enquêteur dans 72,3 % des cas[11].

Le processus de l'enquête est donc très souple et adaptable. Il puise sa nature essentielle dans la loi qui le régit. L'enquête et, plus particulièrement, les recommandations de l'enquêteur peuvent s'avérer les éléments essentiels d'une procédure de règlement des litiges où les parties sont vivement encouragées à les prendre sérieusement en considération; à l'inverse, elles peuvent représenter des éléments moins importants, à l'égard desquels les parties bénéficient d'une vaste marge de manoeuvre et peuvent décider de ne pas en tenir compte.

En somme, l'enquête est généralement considérée comme une forme d'intervention par un tiers dans la négociation des litiges; cette intervention constitue, pour ce qui concerne la situation d'arbitrage décisionnel entre les parties au litige et le tiers, un compromis pratique ou une tentative de compromis entre le droit de grève et l'arbitrage ayant force de chose jugée. Tant le processus que sa nature harmonisent à la fois l'arbitrage et la médiation; chaque enquête peut représenter une harmonisation unique de ces deux processus. Les recommandations de l'enquêteur sont au coeur de son rapport et constituent la principale source d'accélération de l'évolution des négociations. Au plan politique et en ce qui concerne la dynamique de la négociation collective, l'enquête permet de faire intervenir le grand public et, dans une certaine mesure, de le protéger contre les grèves et lock-outs inutiles. Enfin, l'enquête peut se conjuguer avec d'autres éléments de la loi qui peuvent en marquer profondément la nature et le rôle. Il existe entre l'enquête et ces autres éléments, pour ce qui est de l'aide apportée, de l'orientation ou de l'encouragement des parties sur la voie de la négociation d'un accord, des retombées synergiques potentielles.

Points forts et faibles de l'enquête en règle générale (selon les travaux de recherche aux États-Unis)

Ainsi que nous l'avons mentionné, les documents de recherche laissent apparaître une ambiguïté en ce qui concerne l'utilité de l'enquête telle qu'on l'a appliquée aux États-Unis. Nous avons déjà fait état d'un certain nombre d'avantages ou d'objectifs

11. Gallagher, Daniel, et Veghlan, Peter, «The Effect of Statutory Schemes on the Acceptance of Fact Finding Recommendations: Evidence from New York and Iowa», *The Journal of Collective Negotiations*, vol. 13(2), 1984.

de l'enquête. Nous reproduisons ci-après une énumération exhaustive des points forts et faibles de ce processus.

Points forts

1. L'enquête permet de mobiliser l'opinion publique et, ainsi, d'obliger l'une ou l'autre des deux parties ou les deux à modifier leurs positions et à négocier ensemble (Rehmus).

2. Les recommandations de l'enquêteur peuvent amener les parties à conclure un accord sur des questions difficiles à régler. Rehmus, entre autres, insiste fortement sur ce point à l'égard des travaux des commissions d'urgence présidentielles qui exercent leurs activités en vertu de la *Railway Labor Act*.

3. Même si elles ne conduisent pas à un règlement complet, les recommandations de l'enquêteur peuvent au moins permettre d'amenuiser les différends sur certaines questions et d'éliminer d'autres questions en litige.

4. Les recommandations de l'enquêteur peuvent constituer, pour les parties, un moyen de «ravalement de façade» et ainsi les aider à faire face à des difficultés de négociation intra-organisationnelles, soit les exigences déraisonnables ou irréalistes qui leur sont imposées par leurs propres membres ou factions de membres. Il en va de même de la situation des dirigeants et des travailleurs dans le secteur public (Northrup, Zack, Kochan).

5. L'enquête peut représenter, pour les parties, une période d'apaisement utile, qui les oblige à réévaluer leurs positions et, ce faisant, à distinguer les aspects affectifs et personnels que suscitent souvent des négociations âpres et des situations d'impasse. L'enquête permet ainsi d'améliorer l'attitude des parties l'une envers l'autre, ou du moins, de ne pas la détériorer (Zack).

6. L'enquête favorise les communications entre les parties (Zack).

7. Les recommandations et déclarations de l'enquêteur offrent aux parties une meilleure marge de manoeuvre, puisqu'elles s'adressent, par exemple, aux responsables des questions budgétaires auprès du grand public dans les situations où les travailleurs et les dirigeants s'entendent essentiellement sur les mesures à prendre mais ne disposent pas d'un budget suffisant pour atteindre les objectifs visés (Rehmus).

8. Par opposition à l'arbitrage en particulier, l'enquête est une forme extrêmement souple et adaptable d'intervention par un tiers, qui peut s'harmoniser aux particularités de nombreuses situations de négociation (Gallagher et Veghlan).

Points faibles

1. L'enquête n'aboutit pas à l'exercice de pressions par l'opinion publique, sauf dans le cas où une grève importante semble imminente; ni le grand public ni les

médias ne prennent connaissance des rapports d'enquête. Il s'agit d'une constatation générale de tous les travaux de recherche sur le processus de l'enquête (Doherty).

2. Les parties peuvent avoir tendance à s'en remettre davantage au processus de l'enquête avec le temps. Il s'agit de l'effet d'«accoutumance» (McKelvey et Kochan).

3. En sachant qu'elles pourront (ou devront) se soumettre au processus de l'enquête à un moment donné, les parties s'abstiennent sciemment de faire des concessions au cours des négociations qui précèdent l'enquête, ce qui a pour effet de «refroidir» la négociation (Lieberman).

4. L'existence du processus de l'enquête peut également provoquer un effet de refroidissement sur la médiation préalable, pour les motifs exprimés en 3 ci-dessus. Il peut en aller de même dans le cas où les conditions proposées par l'employeur sont comparables pour ce qui est des normes collectives et professionnelles. Selon cet argument, les enseignants, en supposant que l'enquêteur est motivé essentiellement par la volonté d'amener les parties à conclure un accord, réclament une enquête afin d'améliorer leur situation par rapport à la médiation (Zack).

5. Avec le temps, il est de moins en moins probable que les parties intègrent dans leur convention les recommandations de l'enquêteur, puisqu'elles connaissent de mieux en mieux le processus de la négociation. C'est ce qu'on appelle l'«incidence de demi-vie», soit la théorie selon laquelle tout mécanisme de règlement des litiges a tendance à perdre de son utilité au fil du temps (Kochan).

6. Le recours à l'enquête a tendance à devenir un automatisme, puisque les parties le considèrent tout simplement comme un obstacle à vaincre afin de se positionner pour les pressions à exercer (McKelvey).

7. L'enquête interrompt l'évolution de la négociation, puisqu'aucune négociation n'a généralement lieu entre la désignation de l'enquêteur et la diffusion de son rapport. En somme, un temps précieux est perdu (Simkin).

8. Étant prévisibles, la teneur et les recommandations des rapports d'enquête ont une incidence moindre sur la négociation entre les parties.

9. Les recommandations de l'enquêteur ont tendance à favoriser systématiquement l'une des deux parties.

Il va de soi que toutes les observations ci-dessus, à la fois favorables et défavorables, portent sur le processus de l'enquête dans le cadre de la Loi 100. Nous tenterons d'approfondir certaines de ces observations dans le présent document.

2.

Loi sur la négociation collective entre conseils scolaires et enseignants
Le processus de l'enquête et le point de vue de l'enquêteur

Rétrospective de la Loi 100

Il est essentiel de placer dans une juste perspective historique et politique toute analyse justifiable du processus de l'enquête. Compte tenu des critiques exprimées par les deux parties au sujet de la Loi 100 et de ses différents éléments constitutifs, on pourrait avoir l'impression que les relations conflictuelles et adverses entre enseignants et conseils scolaires ont vu le jour en 1975 avec la Loi 100.

En fait, on pourrait affirmer que la négociation collective par les fédérations d'enseignants et d'enseignantes de l'Ontario ont débuté de façon sérieuse, un peu comme n'importe où ailleurs en Amérique du Nord, au milieu des années 1960. En réaction à toutes sortes de facteurs, les enseignants se sont mis à exiger que les conventions collectives intègrent des questions non salariales importantes comme les conditions de travail et les taux d'encadrement. Fait peu étonnant, les conseillers scolaires se sont opposés à ces exigences, des impasses se sont créées et les versions 1960 de la grève, soit les listes roses et les démissions de masse, ont commencé à se manifester de plus en plus souvent. En somme, les fédérations d'enseignants et d'enseignantes subissaient une mutation : délaissant leur vocation d'organismes dociles et axés sur les questions professionnelles, elles devinrent des organismes de négociation collective animés d'une ferme volonté au cours de la période de 1965 à 1970; avec l'avènement de la décennie 1970, il était parfaitement clair qu'il existait de graves possibilités de conflit et que les parties étaient effectivement des adversaires pour certaines questions importantes.

Dans cette conjoncture, une forme ou une autre de loi ou de processus de règlement des litiges faisait cruellement défaut. Avec les démissions de masse et les grèves dans le grand Toronto, à Windsor, à Ottawa et dans d'autres centres urbains, il était absolument évident, en 1973, que le gouvernement ontarien devrait sans tarder adopter une loi de ce genre.

Dans le premier projet de loi spéciale portant sur les conflits du travail entre conseils scolaires et enseignants, le législateur proposait un arbitrage obligatoire ayant force de chose jugée, afin de résoudre les situations d'impasse. Fait peu

étonnant, les fédérations d'enseignants ont vivement réagi à l'arbitrage et, en guise de protestation, 10 000 enseignants et enseignantes ont manifesté sur Queen's Park. Ce qui *étonnait* par contre, c'est qu'à l'époque, les associations de conseillers scolaires s'opposaient également à l'arbitrage, en pensant que ce processus atténuerait fortement leur autonomie locale.

C'est ainsi qu'est née la *Loi sur la négociation collective entre conseils scolaires et enseignants*, ou Loi 100. Cette loi exceptionnelle donnait le droit de grève et de lock-out comme moyen de régler définitivement les impasses; cependant, ces droits étaient clairement reglementés et organisés. L'aspect le plus notable de la Loi 100 était sans doute, à l'époque, l'ouverture de la négociation. Le gouvernement avait constaté les risques de la limitation de l'ampleur des négociations; c'est pourquoi, pour le plus grand étonnement des conseillers scolaires, presque toutes les questions soulevées par l'une ou l'autre des parties à la table étaient négociables. Pour la plupart des conseillers scolaires, habitués à prendre en charge un large éventail de prérogatives en qualité de dirigeants, il s'agissait, de façon fort compréhensible, d'une adaptation très difficile.

La Loi 100 laissait une très large part à l'intervention obligatoire ou quasi obligatoire d'un tiers, dont l'enquête constituait un élément essentiel. Cette loi était en outre clairement destinée non seulement à «aider les parties», mais également à les empêcher de se retrancher dans des grèves inutiles, à faire le point des négociations et à permettre à l'organisme de régie, soit la Commission des relations de travail en éducation, d'être en meilleure situation pour suivre les négociations. On pouvait penser que cette forte part d'intervention d'un tiers, et notamment de l'enquêteur, pouvait constituer un quiproquo pour le droit de grève et que le gouvernement ontarien prêtait attention à l'avertissement de Talleyrand auquel nous avons fait allusion plus tôt : la négociation collective entre conseils scolaires et enseignants, quand elle peut, du moins, donner lieu à une grève ou à un lock-out, est trop importante pour qu'on la laisse *intégralement* à la discrétion des parties. En effet, trop d'autres intérêts en jeu peuvent être fortement défavorisés.

Le processus de la Loi 100

La Loi 100 donne aux enseignants le droit de grève et aux conseils scolaires le droit de lock-out, mais seulement après épuisement d'un nombre important de recours. Tout d'abord, toutes les négociations collectives viennent à expiration, selon la loi, le 31 août. L'avis d'intention de négocier doit être signifié par l'une des parties avant le 31 janvier et les négociations doivent effectivement débuter dans un délai de 30 jours. À un moment donné, en théorie le 1er septembre, si aucun accord n'est conclu, on désigne un enquêteur, qui dispose d'un délai de 30 jours pour soumettre son rapport aux parties. Ces dernières disposent d'un nouveau délai de 15 jours pour prendre connaissance du rapport; au cours de ce délai, elles seules ont accès à ce document. Si elles ne concluent pas d'accord, la Commission des relations de travail en éducation rend public le rapport de l'enquêteur. Même si la médiation n'est pas obligatoire, la C.R.T.E. désigne un médiateur dans tous les cas où les négociations semblent s'enliser dans des difficultés ou à la demande expresse des

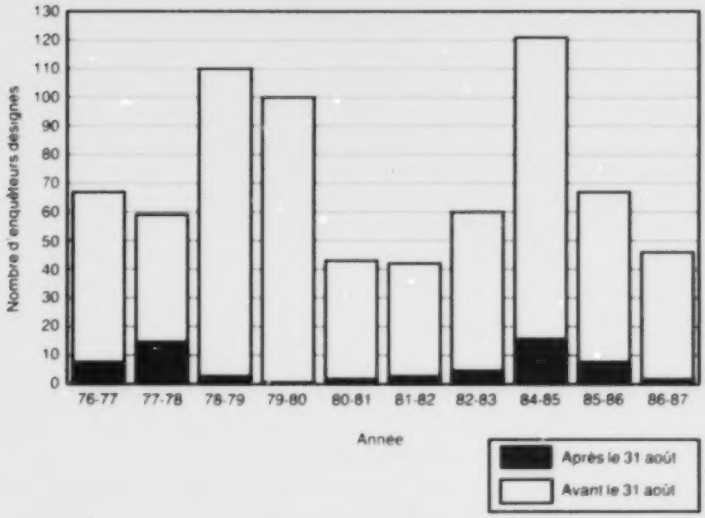
parties. Enfin, avant de déclencher une grève, les enseignants doivent demander un scrutin secret, sur les dernières offres reçues et sur la grève et, même une fois toutes ces étapes franchies, ils doivent donner au conseil scolaire un préavis de cinq jours de leur intention de faire la grève. Ce n'est que lorsque les enseignants sont en grève que les conseils scolaires peuvent décréter un lock-out. Ainsi, avant de pouvoir exercer des pressions en vertu de la Loi 100, les parties ont en théorie négocié pendant au moins six mois, se sont soumises à l'enquête et à la médiation (à une reprise au moins), en plus d'avoir tenu des scrutins de grève et sur les dernières offres reçues.

Le principe en matière d'enquête en vertu de la Loi 100 repose sur la question de savoir si l'échéance du 31 août, soit la date prévue pour la résiliation officielle de toutes les conventions collectives, est dépassée. Avant cette date, la Commission des relations de travail en éducation peut désigner un enquêteur si elle juge qu'il y a impasse ou que l'une des deux parties ou les deux en font la demande. Après le 31 août, la Loi exige de nommer «sur-le-champ» un enquêteur, si aucune convention collective n'a été conclue. En fait, cependant, la C.R.T.E. a interprété librement le terme «sur-le-champ», de sorte que si les parties semblent accomplir des progrès raisonnables, aucun enquêteur n'est nommé, même si l'échéance du 31 août a été dépassée. À un moment donné cependant, si aucun accord ne semble vouloir se conclure, l'enquête devient réalité. Et, fait plus important encore, *si l'une des parties adresse une demande d'intervention d'un enquêteur après le 31 août, la Commission n'a d'autre choix que d'en nommer un*. La figure 1, qui montre clairement jusqu'à quel point très peu d'enquêteurs ont été désignés avant le 1er septembre, fait état des résultats réels du processus de désignation des enquêteurs depuis 1975, avant et après l'échéance du 31 août.

En vertu de l'article 23 de la Loi, l'enquêteur dispose, à compter de la date de sa désignation, d'un délai de 30 jours pour soumettre son rapport à la Commission. Ce délai peut être prorogé par accord réciproque, constaté par écrit, entre les parties; les délais prorogés ne sont pas rares. Un délai imposé de trente jours peut paraître très long; en réalité, ce délai impose d'énormes tensions aux parties et une pression extrême à l'enquêteur. Cette tension, en particulier celle qui est imposée à l'enquêteur, peut avoir une incidence considérable sur la nature du processus tel qu'il se déroule effectivement.

Cet aspect chronologique de l'enquête comporte plusieurs autres dimensions. Dans la négociation de la date de l'audience, les trois intervenants dans le cadre du processus doivent connaître parfaitement les exigences auxquelles ils doivent obéir et tenter de fixer une date d'audience qui leur permettra de respecter ces exigences en bonne et due forme. Cette négociation fait intervenir un compromis : l'audience doit se dérouler assez tôt pour permettre à l'enquêteur de disposer par la suite d'un délai suffisant pour terminer son rapport (un délai de moins d'une semaine est généralement insuffisant à cet égard); d'autre part, l'audience doit aussi se tenir assez tard pour permettre aux parties de disposer d'un délai suffisant pour préparer leurs exposés.

Figure I: Désignation des enquêteurs



Remarque : En raison des lois sur la restriction des salaires, aucun enquêteur n'a été nommé en 1983-1984.

Ainsi que nous l'avons noté ci-dessus, le temps presse presque toujours, d'abord pour les parties, qui doivent soumettre leurs exposés, puis pour l'enquêteur, qui dit déposer son rapport. On pourrait débattre longuement la question de savoir si ces délais diminuent ultimement l'utilité de l'enquête ou constituent tout simplement une rigueur saine qui est imposée à toutes les parties. Il existe en fait deux façons d'atténuer cette tension chronologique : 1) l'enquêteur peut demander, avec l'accord des parties, une prorogation du délai de soumission de son rapport; 2) la C.R.T.E. peut signifier aux parties et à l'enquêteur un préavis de désignation, de façon que chacune des deux parties puisse effectuer son travail avant que la désignation de l'enquêteur ne devienne officielle[12].

Le processus de l'enquête

Le premier contact et les aménagements logistiques

L'intervention de l'enquêteur commence dès le moment où il accepte sa mission. Il prend alors un premier contact avec les parties. Dès le début, toutes sortes de démarches sont possibles, essentiellement en ce qui concerne le caractère officiel et la particularité des aménagements à conclure. Cependant, tous les enquêteurs demandent au moins l'accord des parties en ce qui concerne la date, l'heure et le lieu de l'audience; en vertu de l'article 19 de la Loi 100, les parties doivent remettre

12. Jusqu'à une époque très récente, cette situation ne s'est que rarement, voire jamais produite.

à l'enquêteur la liste des questions en suspens et des questions qui ne seront pas en litige. À ce stade, des difficultés surviennent parfois quand les enseignants veulent tenir une réunion le jour (étant donné que les membres du comité négociateur disposent sans doute d'un congé de négociation) et que le conseil de l'éducation tient à ce que cette réunion ait lieu le soir (étant donné que ses membres exercent des fonctions à plein temps). L'enquêteur doit régler ces difficultés d'une façon ou d'une autre.

Les exposés

Généralement, le premier véritable problème soulevé correspond à l'exposé, à sa teneur, au moment de sa présentation et, aspect le plus difficile, à la question de savoir s'il sera remis à l'autre partie en échange de son exposé; si cet échange a lieu, il faut aussi en définir les modalités. Après avoir adopté les aménagements minimum ci-dessus, certains enquêteurs ne vont pas plus loin. D'autres, par contre, demandent aux parties un engagement explicite les obligeant : 1) à exprimer leurs positions, leurs motifs et toute autre donnée ou élément d'information qu'elles jugent appropriés, en plus de la liste des questions en suspens; 2) à soumettre leurs exposés à l'enquêteur au plus tard à une certaine date; 3) à échanger avec l'autre partie leurs exposés à une certaine date et à un certain endroit; 4) à ne pas soumettre à l'audience d'autres exposés, complets ou partiels; et 5) à ce qu'elles se déclarent satisfaites des modalités exposées au téléphone par l'enquêteur pour l'ensemble de l'audience et les séances à huis clos et mixte. Puis, ces modalités sont souvent confirmées par écrit.

À l'égard de la question ci-dessus, la démarche de l'enquêteur semble témoigner de sa propre préoccupation au sujet de l'enquête, en ce qui concerne son déroulement, la question de savoir si les parties sont satisfaites de l'occasion qu'elles ont eu d'exprimer leur point de vue, et la certitude qu'il n'y aura «pas de surprise à l'audience», en ce qui concerne par exemple un exposé présenté à la dernière minute et que l'autre partie n'aurait pas eu suffisamment l'occasion d'examiner, selon un cliché répandu parmi les tiers intervenants. Ce pas (qui ne se produit pas souvent) peut ne pas être grave en substance; il pourrait cependant donner à l'autre partie l'occasion de se plaindre du processus et d'empêcher l'enquêteur d'imposer la crédibilité et le respect.

Les préparatifs de l'enquête (par l'enquêteur)

Le degré de préparation de l'enquêteur constitue la prochaine étape, qui a d'ailleurs tendance à laisser apparaître une certaine variété de démarches. D'une part, quelques enquêteurs se contentent, pour tout préparatif, d'une simple comparaison des deux listes des questions en suspens. Ils expliquent cette démarche par le fait qu'elle leur permet de se présenter à l'audience avec un esprit parfaitement ouvert, qui n'est pas obscurci par les préoccupations qui s'installent inévitablement pendant l'examen d'exposés détaillés, surtout quand les documents sont unilatéraux. Cette démarche

peut également révéler ce que l'enquêteur a l'intention de réaliser à l'audience, à savoir jouer le rôle de médiateur plutôt que celui d'enquêteur[13].

À l'autre extrême se trouve l'enquêteur qui parcourt minutieusement les exposés, définit par écrit les positions et les motifs des parties sur chaque question en suspens, et note d'autres faits ou données divers comme les questions qu'il entend soumettre aux parties sur un litige en particulier. Avec un extrême degré de préparation, le rapport d'enquête peut en fait être «ébauché» avant l'audience même, ce qui ne laisse que les recommandations, les données supplémentaires, les motifs, les observations sur la relation entre les deux parties, et ainsi de suite, à rédiger par la suite. Cet extrême correspond lui aussi à un modèle relativement inusité.

En pratique, compte tenu des entrevues réalisées, un nombre relativement peu important d'enquêteurs appartient à un extrême ou à l'autre. La plupart ont tendance à adopter un juste milieu et favorisent une préparation minutieuse. Il convient cependant de noter que, comme pour tant d'autres aspects de ce processus, le degré de préparation de l'enquêteur varie en fonction d'un certain nombre de facteurs, notamment : 1) le moment de la tenue de l'audience; 2) la chronologie de présentation des exposés[14]; 3) le nombre et la nature des questions en suspens; et 4) l'expérience de l'enquêteur.

L'audience (séance mixte)

L'audience donne toujours lieu à une séance mixte avec les deux parties et généralement (mais pas toujours) à des séances à huis clos avec chacune des deux parties. Généralement, l'enquêteur ouvre la séance mixte avec une déclaration qui exprime son point de vue et sa démarche en matière d'enquête, les modalités et les règles essentielles, et s'assure que les parties sont d'accord et qu'il n'y aura pas de difficulté ni de complication imprévues. Les entrevues laissent apparaître que l'enquêteur fait cette déclaration afin de : 1) donner le ton à l'audience et au processus; 2) commencer à établir son autorité et sa crédibilité; et 3) assurer une audience sans surprise, en veillant à ce qu'aucune complication de dernière minute ne survienne.

Le degré du caractère officiel de l'audience constitue un aspect intéressant de ce processus. À nouveau, le degré utilisé par les enquêteurs laisse apparaître quelques différences; il semble cependant exister une moyenne générale qui se profile plus ou moins comme suit : le processus de l'audience mixte est souple et officieux, puisqu'il donne lieu à un débat relativement libre sur les questions en litige; en d'autres termes, des limites sont rarement imposées aux éléments de preuve des réponses ou aux arguments, comme c'est le cas dans l'arbitrage des droits. Par ailleurs, le processus est assez bien structuré pour veiller à ce que : 1) toutes les questions soient débattues; 2) les deux parties aient le sentiment d'avoir eu une

13. Ce modèle, relativement inusité, s'applique comme suit : sans avoir lu les exposés, l'enquêteur demande aux parties d'expliquer soigneusement leur position à l'enquête; le débat qui s'ensuit constitue en quelque sorte un tremplin pour une forme ou une autre de négociation et de médiation.
14. Par exemple, l'enquêteur peut recevoir un exposé ou les deux la veille au soir de l'audience; ces documents l'attendent peut-être à la réception de l'hôtel où il séjournera. Compte tenu de l'heure et de son état de fatigue, l'enquêteur disposera de peu de temps pour se préparer.

occasion complète et juste d'exprimer leur position; 3) toutes deux soient d'avis que l'enquêteur a sondé d'une certaine façon la position et les motifs de l'autre partie. En bref, ce processus doit être assez officiel pour veiller à ce qu'une audience harmonieuse et rigoureuse, utile à l'apprentissage de l'enquêteur, soit perçue par les parties comme un processus entier, juste et ouvert. Les parties elle-mêmes se sont en général déclarées d'accord sur la question du degré du caractère officiel et ont répondu comme suit à la question «En règle générale, jusqu'à quel point voudriez-vous que l'audience soit officielle?»

Très officielle	1,9%
Assez officielle	71,8%
Non officielle	18,8%
Très officieuse	7,8%

La plupart des enquêteurs interrogés appliquent une démarche qui les amène à traiter une à une les questions soumises à l'ordre du jour de la séance mixte. En reprenant l'ordre qui semble le mieux adapté dans les circonstances, l'enquêteur demande à la partie qui propose de modifier la convention d'expliquer le changement proposé, puis à l'autre de réagir, et enfin de permettre aux parties de débattre la question, si elles le souhaitent ou en éprouvent le besoin. En présentant leurs propositions et leurs motifs à l'enquêteur en présence de l'autre partie, chacune des parties doit se soumettre à une certaine rigueur naturelle, puisqu'elles sont complètement ouvertes à la critique. En fait, le processus de l'audience intègre, sous une forme ou une autre, un contre-interrogatoire effectué par l'enquêteur, l'autre partie ou les deux parties à la fois[15]. L'audience se poursuit jusqu'à ce que toutes les questions en suspens aient été débattues.

Avec l'adoption, en 1983, de la *Loi sur le contrôle de l'inflation* (Loi 111), une autre question devenait obligatoire et ajoutait une nouvelle phase au processus de la séance mixte et, en fait, de l'ensemble de ce processus. Dans le sillage de la Loi 179 (1982), la Loi 111 prescrivait à l'enquêteur (et à l'arbitre) de préciser les charges financières représentées par les recommandations des deux parties et de faire des observations sur la capacité financière de l'employeur. Le financement de l'enseignement représentant une question éminemment complexe, cette question constituait, pour l'enquêteur, un défi de taille : il s'agissait en effet d'un domaine à la fois nouveau et très difficile, où il leur fallait parfaire rapidement leurs connaissances[16]. Les premiers enquêteurs à accepter des missions en vertu des nouvelles prescriptions de la Loi 111 se sont efforcés de respecter cette exigence en

15. Dans la plupart des cas, l'ordre serait celui dans lequel les questions en suspens figurent dans la convention collective. On peut cependant débattre en premier lieu de cette question dans les cas où, par exemple, il existe une question essentielle dont dépend le règlement de toutes les autres.

16. Il est évident que, même si la C.R.T.E. avait toujours prévu des sections sur le financement de l'enseignement dans ses ateliers pour la formation des enquêteurs, peu ou prou d'enquêteurs ont fait état des frais des propositions des parties dans leur rapport avant l'entrée en vigueur des prescriptions de la loi 111. Selon les enquêteurs interrogés, on donnait ainsi suite à la démarche des parties, qui n'avaient jamais présenté de nombreux renseignements sur les aspects financiers et fiscaux de leur proposition. Par ailleurs, selon les parties (ou, du moins, les conseils), cette situation témoigne du fait que l'enquêteur était incapable ou n'était pas disposé à aborder les questions financières.

tenant une deuxième séance mixte, cette fois sur les frais des propositions et la capacité financière des conseils scolaires.

Même si (à nouveau) ce thème variait dans son application, on demandait généralement au surintendant aux finances du conseil de soumettre à l'enquêteur (en utilisant éventuellement un rétroprojecteur ou un tableau à feuilles mobiles), en présence des deux parties, les frais des propositions de chacune des parties (distinctement et dans leur ensemble), ainsi que l'incidence ultime de ces propositions sur le taux du millième local dans le domaine de l'enseignement. Comme pour l'élément de la séance mixte portant sur les questions en suspens, cette formule donnait lieu, éventuellement, à la possibilité d'une réfutation et d'un contre-interrogatoire (à la fois par les enseignants et l'enquêteur), ce qui imposait au conseil scolaire de présenter avec exactitude et rigueur la situation financière des questions soulevées.

Cette évolution produisait des résultats intéressants. Tout d'abord, il fallait admettre que la plupart des enquêteurs, voire tous et, sans aucun doute, les arbitres intervenants, ont abordé cet aspect de leur tâche en trépignant. Le financement de l'enseignement est très complexe et, dans le secteur public, la question de la capacité financière se résume en réalité à la volonté politique d'assumer la responsabilité des hausses de la rémunération des enseignants, et, éventuellement, du prélèvement de suppléments d'impôts. Cet aspect était donc perçu comme une tâche très difficile pour un tiers.

Par ailleurs, un certain nombre d'enquêteurs sont d'avis qu'il s'agissait d'un travail très utile. Ce travail leur donnait, à titre d'enquêteurs, une idée nettement plus précise de l'équilibre véritable des questions avec lesquelles les parties sont aux prises, du moins dans une perspective financière. Fait également important, cette tâchée permettait aux deux parties, et en particulier aux enseignants, de mieux apprécier l'incidence financière des demandes des enseignants[17] et, ainsi, de consentir à des compromis plus judicieux et mieux adaptés. D'une certaine façon, ce travail pourrait être considéré comme un exemple de l'idéal de la convention collective, qui consiste à échanger sans réserve des renseignements.

Il est difficile d'évaluer dans quelle mesure les prescriptions de la Loi 111 ont effectivement influencé les recommandations salariales. Étant donné le plafond de 5% imposé à ces recommandations, cette évaluation est sans doute impossible. Il semble justifié, cependant, de déduire (et les enquêteurs interrogés sont d'accord) que la prescription visant à tenir compte effectivement des frais des recommandations présentées, de même que de la capacité financière du conseil, soit la volonté des conseillers scolaires d'assumer la responsabilité d'une hausse des frais de l'enseignement et, éventuellement, des impôts, a du moins sensibilisé davantage les enquêteurs aux incidences de leurs recommandations sur les compromis à consentir par les deux parties.

17. Dans un cas, un enquêteur, après avoir parcouru l'exposé commun de la capacité financière et des frais des propositions, avait détecté une occasion d'accord avec l'intervention d'un médiateur. Avec l'autorisation des deux parties, il a joué le rôle de médiateur et, 14 heures plus tard, les parties parvenaient à un accord.

Fait intéressant, avec l'expiration de la durée de protection de la Loi 111, nombreux sont les enquêteurs qui ont cessé d'intégrer dans leur rapport les questions des frais des propositions et de la capacité financière de l'employeur. De même, nombreux sont les conseils scolaires qui ont cessé de soumettre aux enquêteurs des données sur les frais des propositions et la fiscalité.

Les séances à huis clos

Même si quelques enquêteurs semblent ne pas faire appel à ces séances, la quasi totalité d'entre eux y recourent[18]. Au cours des premiers jours de l'application de la Loi 100, il se peut qu'un nombre important d'enquêteurs ne tenait pas de séance à huis clos; la situation a considérablement évolué et à l'heure actuelle, il est rare que les enquêteurs ne fassent pas appel à ce moyen. (Les parties semblent souhaiter que les enquêteurs continuent de tenir des séances à huis clos, à en juger par les réactions au questionnaire.) Malgré la variété des objectifs poursuivis, les séances à huis clos offrent par définition à l'enquêteur et à chacune des deux parties l'occasion de discuter des aspects de la situation en l'absence de l'autre partie. À l'évidence, cet élément du processus s'inscrit parfaitement dans le cadre de la médiation ou du modèle du «rapprochement» du processus : l'enquêteur-médiateur tente de sonder les priorités, les besoins, les problèmes perçus, etc.

La procédure appliquée dans les séances à huis clos a tendance à être très officieuse; généralement, ces séances prennent la forme d'un débat en table ronde. Selon la situation, l'enquêteur tente de sonder l'un quelconque ou la totalité des éléments suivants :

1. les véritables priorités de chacune des parties;

2. la perception, par l'une des parties, des véritables priorités de l'autre;

3. les problèmes intra-organisationnels ou autres que connaît l'une ou l'autre des deux parties;

4. l'avis de l'une des deux parties sur les difficultés intra-organisationnelles et politiques de l'autre;

5. de plus amples explications sur les questions particulières, notamment celles qui ont un caractère technique ou complexe;

6. les moyens éventuels à adopter pour résoudre les questions problématiques;

7. la réaction éventuelle à des recommandations que l'enquêteur ne peut être déjà en train d'examiner en ce qui a trait à certaines des questions en suspens;

8. une meilleure compréhension de la relation entre les parties.

La plupart des éléments ci-dessus, par exemple le sondage des priorités de chacune des deux parties, sont suffisamment explicites; d'autres justifient des éclaircisse-

18. Selon l'ordre habituel, la séance à huis clos se déroule après la séance mixte. Cependant, les entrevues menées auprès des enquêteurs et les questionnaires soumis aux parties nous ont appris que dans la plupart des cas, elle a lieu avant la séance mixte.

ments. Quiconque connaît le processus de la négociation sait que les groupes et, en fait, les équipes de négociation ne sont pas monolithiques dans l'expression de leurs intérêts, soit à l'égard des objectifs qu'ils souhaitent réaliser dans le cadre de la négociation ou des moyens qu'ils mettraient en oeuvre pour les atteindre. Cependant, on sait également qu'en présence de l'autre, les deux parties vont s'efforcer de faire preuve d'une mesure considérable de rigueur collective et révéleront peu de renseignements à cet égard. Par conséquent, ce n'est qu'au cours des séances à huis clos, grâce à leur démarche officieuse et non structurée et à leur nature de confidence, qu'on peut véritablement commencer à connaître cet aspect du problème. Idéalement, l'enquêteur s'efforcera de faire parler tous les intervenants afin de commencer à connaître les éléments de cet aspect.

Pour ce qui est du même problème, les tiers savent que l'autre équipe constitue la meilleure source de renseignements sur la structure du pouvoir interne et les réalités politiques et intra-organisationnelles auxquelles fait face l'une des deux équipes.

L'enquêteur se sert également de la séance à huis clos pour commencer à rechercher les solutions éventuelles de certaines questions en suspens. Ainsi, il se peut très bien qu'un des membres de l'équipe ait une idée, mais que cette idée n'ait jamais été soumise à l'autre partie comme moyen de règlement d'une difficulté en particulier.

De même, l'enquêteur peut sonder les recommandations qu'il peut éventuellement formuler à l'égard de certaines questions. Les réactions exprimées au cours de la séance à huis clos relativement à des recommandations éventuelles pourraient prendre des allures de théâtre; cependant, elles peuvent également constituer, aux yeux de l'enquêteur, un premier indice de l'acceptabilité éventuelle d'un mode de pensée en particulier. Plusieurs enquêteurs ont fait état, en des termes différents, de ce «sondage», qui semble se rapprocher de la «présomption» du médiateur. Presque tous les enquêteurs interrogés ont fait appel à cette tactique, sous une forme ou une autre, dans le cadre des séances à huis clos.

Ces séances constituent en outre pour l'enquêteur un moyen de commencer à préparer les parties à la teneur probable de son rapport. Certains enquêteurs interrogés ont jugé important de ne pas prendre les parties au dépourvu au moment où elles seraient appelées à prendre connaissance de leur rapport.

D'autres enquêteurs ont précisé que, dans certaines séances à huis clos, «une sorte de catharsis» survient souvent; au cours de ces séances, l'équipe de négociation et ses membres sont en mesure de «délester de la vapeur». Le fait même qu'un tiers s'intéresse à ce qu'ils ont à dire semble produire une incidence constructive, du moins en ce qui concerne la perception des parties à l'égard du processus. Pour un autre enquêteur, la séance à huis clos produit le «syndrome de la journée devant le tribunal» : l'une des deux parties, généralement les enseignants, ce qui constitue un fait intéressant, se sert de cette séance pour «faire consigner sa version des faits» et chercher à se venger (à partir de la réaction de l'enquêteur)[19].

19. L'ampleur de ce sentiment semble être largement tributaire du degré de confiance des parties en cause à l'égard du processus; si elles ont confiance dans l'enquête, ces sentiments peuvent intervenir; sinon, les parties voudront en finir au plus tôt afin de passer à autre chose.

Comme nous l'avons vu, les enquêteurs considèrent ces séances «de coulisse» comme autant d'occasions de recueillir d'autres indices sur la relation qui unit les parties. Il va de soi que ce processus, qui commence par la mise au courant de l'enquêteur au moment de sa nomination par le responsable des services extérieurs de la C.R.T.E., se répercute sur le ton et la teneur des exposés et devient encore plus clair au cours de la séance mixte. Cependant, la séance à huis clos constitue la première tribune au cours de laquelle chacune des deux parties peut, exprimer exactement sa pensée au sujet du point de vue de l'autre, en termes non équivoques. Souvent, on réserve à l'enquêteur une épaisse couche de rhétorique, en plus de fourbir ses armes personnelles. Quand tous les intervenants expriment cependant un niveau d'amertume constant et que cette amertume est ressentie *de part et d'autre* avec une amplitude égale, on peut tirer à juste titre certaines conclusions en ce qui concerne la situation de la relation. Fait plus important encore, quand les sentiments sont aussi clairement exprimés, l'enquêteur peut commencer à en pressentir les motifs. Ces motifs sont souvent étroitement liés aux négociations; ils expliquent la position de l'une ou l'autre des deux parties ou des deux, ou encore les raisons pour lesquelles les négociations n'ont pas abouti.

Au cours de ces séances, l'une des parties apprend parfois à l'enquêteur certains faits, pour témoigner de l'absence d'honnêteté ou de la mauvaise foi de l'autre partie. Il s'agit d'un phénomène intéressant. L'intérêt de ce phénomène repose sur le fait que l'enquêteur entendra parler du même incident *de part et d'autre* dans des perspectives totalement opposées. Parfois, en entendant le même ensemble de faits de deux points de vue diamétralement opposés, avec des conclusions parfaitement contraires, on peut constater qu'il s'agit d'un malentenu ou, plus vraisemblablement, de la tendance des parties à stéréotyper l'autre et à présumer le pire en ce qui la concerne.

L'auteur du présent document a été, au cours d'une enquête qu'il a effectuée, témoin d'un incident qui donne un exemple éloquent de ce phénomène. Malgré le nombre important de questions en suspens, selon l'habitude, le problème qui provoquait les plus vives protestations, de part et d'autre, était relativement modeste : il s'agissait d'un «congé spécial» accordé par le conseil au cours du cycle de négociation antérieur. Le conseil voulait maintenant enlever ce congé dans la convention collective, en affirmant que cette journée faisait l'objet d'abus de la part des enseignants. Le conseil expliquait ainsi ses motifs (que l'auteur paraphrase), avec une colère bien sentie :

> Ce congé spécial a été demandé au cours du dernier cycle des négociations et justifié par le fait qu'il se produisait des cas – des urgences imprévues de nature personnelle, par exemple – où tous les enseignants ne tenaient tout simplement pas à s'expliquer à leur directeur d'école. C'est au bord des larmes que la négociatrice des enseignants nous a tracé le portrait de situations où des sous-sols avaient été inondés et des enfants étaient en prison.
>
> Nous avons alors décidé de leur accorder ce congé. Qu'en font-ils maintenant? Ils s'en servent pour prolonger leurs fins de semaine! Ils préparent même ces fins de semaine longtemps d'avance! Peut-on

alors parler d'urgence? Ce comportement est typique des enseignants qui négocient : accordez-leur un pouce pour de bons motifs, et ils l'étireront sur un mille. (Traduction libre)

Fait peu étonnant, les enseignants ont exprimé un point de vue très différent. Dans les négociations, ils avaient en effet justifié ce congé pour les motifs notés ci-dessus. Cependant, les négociations s'étaient tendues et, en présence d'un médiateur, la seule question qui séparait les parties était ce congé spécial. Le médiateur, qui voyait approcher l'échéance qu'il s'était lui-même imposée, s'est contenté de rédiger une clause en matière de congé spécial à titre de proposition, que les parties ont accepté. Le libellé correspondant, qui a été intégré à la convention collective, ne précisait ni ne laissait même entendre quoi que ce soit au sujet de l'utilisation de ce congé dans les cas d'urgence et, pour répondre au besoin de planification du conseil, laissait entendre que les enseignants devaient donner un préavis de ce congé dans toute la mesure du possible.

En d'autres termes, les enseignants utilisaient ce congé spécial conformément aux modalités définitives de la convention, qui témoignaient du libellé du médiateur, plutôt que des motifs exprimés à l'origine par les enseignants pour justifier leur demande dans le cadre des négociations. Les enseignants s'indignaient donc de ce que le conseil veuille maintenant retirer ce congé de la convention :

> Depuis des années, rien n'a autant favorisé la bonne volonté des enseignants, parmi les mesures prises par ce conseil, que ce congé spécial. Et qu'en fait-il maintenant? Il veut le retirer de la convention!

Il était facile, pour un tiers intervenant, de constater avec quelle facilité les deux parties pourraient percevoir la question de façon diamétralement opposée, ainsi que les raisons pour lesquelles, considérées en ces termes, elles susciteraient un fort niveau d'amertume. Le véritable coupable n'était ni le conseil, ni les enseignants : il s'agissait du processus lui-même qui, en raison d'une échéance, a donné lieu à une clause très différente de celle dont les parties avaient débattu pendant si longtemps. Le conseil se rappelait du débat; les enseignants, dans leur esprit, pensaient plutôt au libellé de la convention qu'ils avaient maintenant entre les mains.

L'enquêteur espérait que l'explication, par un tiers intervenant, de la génèse de cette situation permettrait de dissiper, du moins en partie, la colère qui régnait de part et d'autre, en plus d'ouvrir la voie à une convention. Dans ce cas, les deux parties sont parvenues à un accord avant que le rapport d'enquête ne soit rendu public.

L'enquêteur peut donc faire appel à ces incidents dans son rapport afin de triompher des obstacles qui se dressent sur la voie du règlement d'un accord et, éventuellement, comme moyen, modeste certes, pour aider les parties à améliorer leur relation.

Enfin, les séances à huis clos permettent de répondre à un objectif essentiel, que n'atteignent pas les exposés déposés par écrit et les séances mixtes : la séance à huis clos favorise la franchise de part et d'autre. L'exposé et la séance mixte constituent essentiellement des étapes de la négociation (puisque la partie adverse est toujours «présente») et renferme par conséquent les niveaux nécessaires de

rhétorique, d'exagération et de vexation qu'exige une stratégie de négociation en présence de l'autre partie. Malheureusement, ce qui défavorise l'autre partie peut également défavoriser l'enquêteur, ou du moins rendre sa tâche plus difficile. Les séances à huis clos représentent donc, pour l'enquêteur, la seule occasion d'aller *au-delà de la rhétorique des négociations* avec les parties elles-mêmes. Il s'agit également de la seule occasion dont il dispose pour commencer à comprendre l'aspect humain d'un processus qui est, selon tous les critères, intensément affectif.

Le contact après l'audience

Après l'audience, peu d'enquêteurs prennent contact avec les parties. Cependant, quelques-uns s'en donnent la peine. Ce contact permet de réaliser plusieurs objectifs. Tout d'abord, nombre des questions soumises à l'enquêteur sont extrêmement complexes et ont des incidences qui peuvent ne pas être évidentes pour quiconque ne connaît pas intimement tous les aspects de la convention collective et, en fait, l'intégralité du régime des conseils scolaires, par le biais de la convention ou non. Souvent, l'examen de ces questions après l'audience fait surgir de nouvelles interrogations et il s'avère nécessaire de faire appel à quelqu'un pour connaître les réponses. Il peut s'agir du négociateur en chef ou de quelqu'un d'autre qui fait partie de l'équipe de négociation et qui est en mesure de connaître la réponse à la question (par exemple, le surintendant aux finances ou le spécialiste de l'analyse financière de l'équipe de négociation des enseignants).

Plus rarement, quelques enquêteurs peuvent, au lieu de simplement se contenter d'exposer au téléphone, après l'audience, certains faits et certaines interprétations à l'une ou l'autre des deux parties, aller jusqu'à avancer, avec une très grande circonspection, quelques «présomptions». Ce cas ne se produirait que lorsque l'enquêteur aurait réussi à nouer une relation de confiance avec une personne de l'un ou l'autre des deux groupes ou des deux; évidemment, ce contact serait pris de façon tout à fait officieuse. L'enquêteur qui prend ainsi contact avec cette personne court en quelque sorte un risque. Cependant, parmi les personnes interrogées qui ont fait appel à ce moyen, toutes ont déclaré qu'il pourrait s'avérer fructueux dans des circonstances appropriées. Personne n'a signalé de façon évidente de retombées négatives.

La stratégie de l'enquête

Dans une large mesure, la stratégie à laquelle fait appel l'enquêteur est tributaire des objectifs qu'il tente de poursuivre dans une situation donnée. Étant donné que presque toutes les situations font intervenir plusieurs objectifs, plusieurs stratégies peuvent se conjuguer, à condition d'être complémentaires. Par conséquent, nous avons aménagé la présente section en fonction des différents objectifs poursuivis.

Premier rôle: Le rapport à soumettre au grand public

Dans presque tous les cas, les enquêteurs interrogés étaient très sensibles à ce rôle. L'objectif poursuivi en la matière est à la fois très simple et évident : établir un

rapport intelligible pour le grand public. Cependant, étant donné que dans presque tous les cas, personne, parmi le grand public, ne prend effectivement connaissance directement du rapport d'enquête, cet objectif doit se réaliser par l'entremise des médias d'information. Le véritable objectif consiste donc à établir un rapport qui : 1) sera intelligible pour les médias d'information; et 2) intéressera ces derniers.

Compte tenu des autres problèmes de taille qui découlent de l'enquête en vertu de la Loi 100, il peut s'avérer impossible, dans presque tous les cas, d'intéreser les médias d'information au rapport d'enquête; d'une certaine façon, cet intérêt dépend de la situation et est indépendant de la volonté de l'enquêteur. Ceci dit cependant, il semble qu'un rapport bien rédigé, qui énonce les notions de façon intelligible et qui est *aussi succinct que possible* permet d'atteindre cet objectif. Pour favoriser la diffusion du rapport, la C.R.T.E. a adopté, en 1980, le principe de la rédaction, par l'enquêteur, d'un communiqué de presse de deux pages qui fait le récapitulatif de son rapport, afin d'aider les journalistes. Nous ne savons pas dans quelle mesure ce principe a facilité le travail des médias. Il n'en demeure pas moins qu'il encourage l'enquêteur à harmoniser la brièveté de son rapport avec des motifs adéquats.

Deuxième rôle : L'apport au processus de la négociation

Selon la théorie et la tradition, les premier et deuxième rôles de l'enquêteur, soit renseigner le grand public et favoriser l'avancement des négociations, sont complémentaires. En d'autres termes, on a pensé que la menace que constituait la diffusion, dans le grand public, d'une position déraisonnable ou d'une attitude intransigeante constituerait une source de tension pour l'une ou l'autre des deux parties ou pour les deux à la fois; on considérait donc que la diffusion du rapport dans le grand public constituait, dans le cadre du processus, un point de tension. En somme, la théorie de l'enquête a toujours été caractérisée par un élément de gêne pour l'une des deux parties ou, éventuellement, pour les deux.

Cependant, dans la pratique, selon la Loi 100, cet élément stratégique ne semble pas s'être matérialisé dans la mesure envisagée par les auteurs de la loi en 1975 et, dans la plupart des cas, les enquêteurs et la C.R.T.E. ne l'ont pas, en apparence, considéré comme une stratégie potentielle importante. Les motifs de cette situation seront examinés au chapitre 6, dans le cadre du débat sur l'incidence de la chronologie pour l'utilité de l'enquête.

Cependant, l'autre élément de l'arsenal théorique de l'enquête, soit les recommandations, constitue une tout autre question. Au cours des premières années d'application de la Loi 100, à l'époque où tous les intéressés s'efforçaient de comprendre le nouveau processus et alors que la C.R.T.E. devait s'acquitter d'une mission de taille, soit le recrutement d'un nombre considérable de personnes pour jouer le rôle d'enquêteur, il n'existait aucune doctrine ni aucun concept particulier de l'enquête. On recrutait des personnes pour jouer le rôle d'enquêteur partout où on pouvait en trouver, on les déléguait et on les laissait interpréter leur rôle plus ou moins selon ce qu'ils jugeaient approprié, en fonction de leur interprétation des articles 20 et 21[20] de la Loi 100. Par conséquent, il existait un large éventail de démarches, et un

20. Consulter la page 51 pour les articles 20 et 21.

nombre considérable de rapports renfermait peu ou prou de recommandations ou, au mieux, des recommandations à caractère très général.

Au début de la période de 1979 à 1982, la C.R.T.E. avait cependant commencé à formuler un concept clair de l'enquête; ce concept reposait, à la base, sur un ensemble complet de recommandations parfaitement claires, solidement étayées par des principes reposant sur des données, et constatées dans un rapport à la fois honnête et percutant. La Commission s'est également efforcée de recruter et de perfectionner des enquêteurs en mesure de répondre à ces exigences. Comme critère de l'importance perçue de recommandations à la fois décisives et solidement étayées, le professeur Bryan Downie, qui a exercé les fonctions de président de la C.R.T.E. de 1979 à 1987, a énoncé ce qui suit :

> . . . le recrutement des personnes compétentes, capables de voir au-delà de la confusion de la négociation, de percevoir les enjeux et disposées à soumettre un rapport ferme recommandant l'issue de ces enjeux constituait la véritable limite de l'enquête.

C'est ainsi que le processus de l'enquête en vertu de la Loi 100 a été surtout axé sur les recommandations et, d'une certaine façon, toutes choses étant égales par ailleurs, la stratégie idéale consistait à énoncer un ensemble complet de recommandations sur les questions essentielles en suspens.

Ceci dit cependant, il faut reconnaître que des objectifs et une stratégie réalistes sont largement tributaires du nombre et de la nature des questions en suspens, ainsi que d'un certain nombre d'autres facteurs qui caractérisent chaque négociation. Sous cet angle, le débat sur la stratégie consiste en un examen des considérations dont l'enquêteur doit tenir compte pour formuler ses recommandations.

Première considération : Le nombre de questions en suspens

Sur le plan constructif, dans les cas où un très grand nombre d'exigences figure toujours à l'ordre du jour des négociations, ce qui tend malheureusement très souvent à être le cas, il se peut que les négociations se situent à la phase I[21] ou au premier stade de la phase II. L'ordre du jour continue de faire état de nombreuses questions qui ne sont pas importante; ces questions y figurent pour des raisons stratégiques et tactiques, comme monnaie d'échange, ou parce qu'elles ont été proposées par les membres et qu'elles n'ont pas encore été abandonnées. Dans ce cas, il se peut que

21. Selon certains auteurs, les négociations franchissent trois étapes ou phases distinctes. **La phase I:** Il s'agit, généralement, de la plus longue. Cependant, fait paradoxal, aucun progrès en ce qui concerne la négociation. Au cours de cette phase, les parties évaluent plus tôt le climat des négociations, leur ampleur et, en particulier, les intentions et aspirations de la partie adverse, ou, comme on les appelle, les «objectifs essentiels». Parallèlement, chacune des parties tente de cacher à l'autre ses véritables aspirations. Cette phase fait également intervenir un certain rituel, un cérémonial et une rhétorique (afin de satisfaire les membres de la partie en cause). **La phase II:** Il s'agit, après la phase I, d'une autre phase assez longue, au cours de laquelle les parties commencent à réduire l'écart qui les sépare dans leurs positions respectives à l'ouverture des négociations, en réglant certaines questions, en modifiant leur position sur d'autres questions et en laissant complètement tomber certaines exigences. Ainsi, chaque partie évolue, avec de très grandes précautions, sur la voie de l'objectif ultime du règlement, selon les attentes de chacun. Parallèlement, le processus de l'évaluation se poursuit. **La phase III:** Il s'agit de la plus brève des trois phases. C'est à ce moment qu'une mesure prise par l'une ou l'autre des deux parties ou un point de tension extérieur précipite le mouvement vers sa finalité. Cette étape est souvent désignée comme le point culminant ou la crise ou processus de la négociation.

l'enquêteur puisse favoriser la dynamique intra-organisationnelle en recommandant de laisser tomber la plupart des questions non essentielles. Il semble faire peu de doute que les négociateurs des enseignants savaient, pendant tout le processus, qu'on laisserait tomber ces exigences; cependant, la recommandation de l'enquêteur les déleste d'une partie de la responsabilité, ce qui est une considération importante, compte tenu de la dynamique politique des syndicats ou organismes analogues. La même dynamique politique s'applique précisément aux conseillers scolaires. À l'évidence, tous les enquêteurs interrogés ont finalement presque toujours recommandé que les parties laissent tout simplement tomber un nombre important d'exigences. Étant donné la nature de la négociation, ainsi que le caractère à la fois pluraliste, démocratique et politique des syndicats, l'essentiel de ces exigences a tendance à provenir des enseignants.

Si l'enquêteur et les parties sont en mesure d'éliminer la plupart des questions non essentielles, les parties sont alors en mesure de commencer à distinguer les grandes lignes d'un accord. Ce genre de situation représente cependant pour l'enquêteur un dilemme : il est en effet tentant de viser à tout prix un accord, et de formuler des recommandations particulières sur la totalité des grandes questions en suspens. Or, cette démarche représente un risque. Parce que les négociations se trouvent peut-être toujours à la phase I ou au tout début de la phase II, il se peut qu'il soit nécessaire d'investir plus de temps (quelle que soit la pertinence des recommandations). Et plus cette durée est longue, plus il est probable que les principales recommandations de l'enquêteur soient dépassées par les événements et deviennent désuètes.

Dans le secteur de l'enseignement en Ontario, la tendance des parties à suivre de façon très attentive les accords conclus ailleurs dans la province entre les sections locales d'enseignants et les conseils scolaires constitue l'une des réalités les plus importantes auxquelles l'enquêteur doit faire face. Il ne fait aucun doute qu'il existe une importante dynamique de «négociation par modèle» et que, par conséquent, les deux parties hésitent souvent à conclure un accord trop précoce, de peur de constater que des événements ultérieurs leur donnent tort. En outre, certains accords importants sont perçus comme des normes qu'il faut soit égaler, soit dépasser. Ainsi, une durée de quelques semaines à peine, si elle donne lieu à un accord important ou que des nouvelles données sont publiées sur l'inflation, peut rendre complètement inacceptable pour l'une des parties la recommandation salariale de l'enquêteur, alors que cette même recommandation constituerait le minimum (ou le maximum) admissible pour l'autre partie. Par conséquent, une recommandation dépasée par les événements peut non seulement être pertinente, mais également constituer un obstacle véritable sur la voie de la conclusion d'un accord. En bref, la «longévité» de la recommandation de l'enquêteur en matière salariale peut être très brève, selon le moment de l'année où elle intervient et le déroulement des autres négociations entre conseils scolaires et enseignants. La brièveté de la longévité des recommandations est particulièrement difficile dans les cas où le rapport est publié aussitôt avant une «période morte» au cours de laquelle des négociations sont susceptibles d'être interrompues, par exemple pendant l'époque des Fêtes et, le plus souvent, au cours de la période estivale.

Ainsi, l'enquêteur qui doit formuler des recommandations en décembre ou en juin doit se demander s'il est probable que les parties puissent conclure un accord avant la fin du semestre scolaire. Si la probabilité est assez élevée (et que l'enquêteur a le sentiment que les parties tiennent vraiment à conclure un accord avant l'époque des Fêtes ou l'été), des recommandations particulières peuvent s'avérer pertinentes. En revanche, s'il est peu probable qu'un accord soit conclu avant cette époque, il pourrait être plus logique d'énoncer une recommandation salariale sous une forme différente. Une des formes possibles correspond à la recommandation éventuelle : par exemple, les parties peuvent s'entendre sur un relèvement de la grille des salaires égal à la hausse médiane déclarée par la C.R.T.E. en date du 1er octobre. Les archives renferment des exemples de rapport établis par des enquêteurs qui se sont plus ou moins bien sortis de ce dilemme.

Pour un nombre important de questions en suspens, l'enquêteur doit faire face à une autre difficulté de taille, notamment la quantité de questions à régler. Il est encore plus difficile même de conceptualiser l'ampleur de la négociation et, partant, la zone éventuelle de règlement, quand plus d'une certaine d'exigences et de propositions restent inscrites à l'ordre du jour des négociations. L'enquêteur se trouve parachuté dans une situation extrêmement complexe, et il doit tenter de l'analyser, d'en faire le point et de proposer une solution. Plus le nombre de questions en suspens est important, plus l'ensemble de ses ressources (soit son temps, son énergie, ses capacités intellectuelles et ses facultés d'intelligence) est sollicité. Il est plus facile de commettre une erreur grave, en oubliant une question importante pour une partie, en faisant une erreur de calcul ou en ne comprenant pas les incidences d'une proposition. Il est également plus difficile d'effectuer une analyse très sérieuse des positions des parties ou de la situation. En somme, la qualité du rapport d'enquête et des recommandations qu'il renferme peut diminuer avec le nombre de questions en suspens.

Deuxième considération : Le fondement des recommandations

Les principes qui orientent l'enquêteur dans la formulation des recommandations constituent une question qui réside au coeur de la nature même de l'enquête. Même si une proposition est rarement parfaitement délimitée, il existe, à l'extrême, deux possibilités : 1) ce que l'enquêteur croit personnellement «juste» dans les circonstances (sans tenir compte, éventuellement, de l'avis des parties); ou 2) ce que l'enquêteur croit que les parties accepteront ultimement (sans tenir compte, éventuellement, de ce qu'il estime «juste»). Ainsi que nous l'avons mentionné dans le chapitre 1, la première démarche porte le nom de modèle d'équité ou d'adjudication, et la deuxième est désignée sous le nom de modèle du rapprochement ou d'acceptabilité. D'une certaine façon, on pourrait penser que la démarche de l'équité s'apparente à une variation du thème de l'arbitrage, alors que le modèle du rapprochement se rapproche beaucoup plus de la médiation.

Certains affirmeraient, en ce qui concerne les résultats, qu'il ne devrait y avoir aucune différence entre les deux démarches. Cette idée serait exacte, sauf si

l'on tient compte des réalités suivantes qui s'appliquent à la plupart des situations de négociation et d'enquête, à des degrés et dans des mesures variables :

1. Les situations des parties ne rendent pas parfaitement compte de la réalité extérieure;

2. Les parties n'envisagent pas leur situation exactement sous le même jour que l'enquêteur;

3. Le processus de la négociation collective n'est pas parfaitement «rationnel» et donne lieu à un jeu politique, à des manifestations affectives, à du symbolisme et à d'autres variables non quantifiables;

4. L'issue de la négociation est, en partie, fonction du pouvoir de négociation.

Malheureusement, la plupart, voire toutes ces conditions se donnent généralement libre cours et la dernière, soit l'influence du pouvoir de négociation, est toujours présente. En d'autres termes, *chaque* issue de la négociation est, potentiellement et dans une certaine mesure, tributaire du pouvoir de négociation. Il est par conséquent inévitable qu'il y ait toujours certaines questions pour lesquelles l'enquêteur entrevoit une solution adaptée et que les parties en envisagent une autre[22]. Il est donc encore plus certain qu'en ce qui concerne un ensemble complet de recommandations, l'enquêteur et les parties ne soient pas toujours en parfait accord. En somme, l'équité (telle que le perçoit, du moins, l'enquêteur) équivaut rarement au rapprochement, si ce n'est que la démarche du rapprochement tient compte du pouvoir de négociation relatif des parties et que la démarche de l'équité n'en tien pas compte.

Il faut alors s'interroger sur la démarche qui est la mieux adaptée, stratégiquement, à l'enquête. Selon la Loi 100, les deux modèles jouent un rôle prépondérant, sur les plans à la fois pratique et théorique.

Tout d'abord, il existe une nette préférence pour la démarche du rapprochement, comme en témoignent l'avis exprimé par de nombreux enquêteurs d'expérience et l'essentiel des documents de recherche. Dans une allocution prononcée en 1973 devant la Société des professionnels du règlement des litiges, le juge Alan Gold a déclaré :

> J'ai tendance à favoriser l'école de l'«acceptabilité». Je suis peut-être cynique, mais à mes yeux, tout ce qui est acceptable pour les parties est de prime abord équitable, même si, parfois, la solution admissible est difficile à avaler (pour l'enquêteur).

D'une certaine façon, cet avis exprimé sur l'enquête contredit la perception généralisée voulant que l'enquête constitue un processus qui consiste à examiner les questions en suspens, à sonder de façon rationnelle les positions par rapport à des critères pertinents et objectifs, et à soumettre des recommandations «justes» et

22. Il convient de noter que cette affirmation ne laisse pas sous-entendre que les parties ne recherchant pas une solution au moment même où l'enquêteur exerce ses activités; sans ce cas, il n'y aurait plus aucun litige. Cette affirmation porte plutôt sur les compromis qu'elles accepteront ultimement, compte tenu de la tension imposée par une échéance ou la menace et les réalités du pouvoir de négociation.

adaptées en prévision d'un règlement. Ce concept du processus, auquel adhère une grande partie du grand public, la plupart des intervenants en cause et quelques enquêteurs, peut reposer sur un certain nombre de facteurs. Le terme «enquête» semble laisser entendre que selon le modèle adjudicatif et du compte rendu, nombre des parties s'attendent tout au moins à ce qu'il s'agisse d'«une recherche de faits, et non de la formulation de recommandations!»[23]

Les articles 20 et 21 de la *Loi sur la négociation collective entre conseils scolaires et enseignants* portent sur les attributions de l'enquêteur, la teneur de son rapport et les critères qu'il doit appliquer :

> **20.** (1) L'enquêteur a pour fonction de tenir des consultations avec les parties et d'établir les questions encore en litige et celles qui font l'objet d'un accord à des fins d'insertion dans la convention, de faire enquête sur elles et de faire un rapport à ce sujet.
>
> (2) Dans son rapport, l'enquêteur peut inclure ses conclusions sur une question qu'il juge pertinente à la conclusion d'une convention entre les parties et recommander des conditions de règlement en ce qui concerne les questions encore en litige. L.R.O. 1980, chap. 72, art. 20.
>
> **21.** Lorsqu'il établit les questions encore en litige et fait une enquête sur elles, l'enquêteur peut étudier toute question qu'il juge pertinente à la conclusion d'une convention, notamment :
>
> a) les conditions de travail dans des professions en dehors du secteur public de l'enseignement;
> b) les répercussions des facteurs géographiques ou d'autres facteurs locaux sur les conditions de travail;
> c) le coût que la proposition de l'une ou l'autre des parties représente pour le conseil;
> d) l'intérêt et le bien publics. L.R.O. 1980, chap. 464, art. 21.

La Loi même semble laisser entendre ou sous-entendre une préférence pour le modèle de l'abjudication, puisqu'elle précise que l'enquêteur a pour fonction, d'une part, «d'établir les questions encore en litige et celles qui font l'objet d'un accord à des fins d'insertion dans la convention, de faire enquête sur elles et de faire un rapport à ce sujet»; d'autre part, l'enquêteur *peut*[24] formuler des recommandations «en ce qui concerne les questions encore en litige . . .». L'article 21 définit quatre critères dont l'enquêteur peut tenir compte, supposément pour formuler des recommandations.

De même, une part importante du processus semble reposer sur la notion voulant que l'enquête donne lieu à une issue adjudicative et reposant sur des motifs scientifiques. Il faut tenir compte des éléments suivants :

- Les instructions communiquées par la C.R.T.E. à l'enquêteur et les antécédents voulant que ses recommandations, pour être persuasives ou crédibles, doivent être étayées par des principes mûrement réfléchis;

23. Observation formulée par un conseil sur le questionnaire. Des observations analogues ont été exprimées par des enseignants en nombres à peu près égaux.
24. Les termes mis en relief par les caractères italiques l'ont été par l'auteur.

- les efforts consacrés par les parties aux données et aux comparaisons dans leurs exposés préalables à l'audience et dans la préparation de leurs argumentations pour l'audience;
- le besoin de l'enquêteur à l'égard de ces données et de cette aide.

Comment tout ceci, compte tenu de l'accent que l'on accorde aux principes justificatifs, aux données et aux comparaisons, en bref, une démarche scientifique qui permet de trouver *les* «solutions», s'harmonise-t-il avec la démarche du rapprochement? Le professeur Robert Doherty, de l'Université Cornell, a avancé cette explication dans une allocution prononcée en 1975 devant la Commission des relations de travail en éducation :

> Parce qu'il est si difficile de quantifier le bien-fondé relatif (soit la comparabilité, la capacité financière de l'employeur, l'intérêt du grand public, etc.), l'enquêteur fera souvent appel aux arguments des parties pour justifier seulement ce qu'il voulait atteindre comme objectif pendant tout le processus, soit l'*acceptabilité* . . . En d'autres termes, il s'agit d'une acceptation qui ne repose pas tant sur le fait que les recommandations de l'enquêteur constituaient des modèles de persuasion logique, mais plutôt parce qu'il était assez astucieux pour donner au lion la part qui lui revenait et à la souris ce qu'elle méritait. En d'autres termes, les enquêteurs ont tendance à formuler des recommandations qui s'harmonisent avec les positions prépondérantes relatives et à articuler leur rapport sur les concessions ou les gains que les parties jugent essentiels. Par exemple, si A souhaite qu'une proposition soit majorée d'un facteur que l'enquêteur évalue à 10, que B s'oppose à cette proposition par un facteur de 5 et que A est plus fort que B, l'enquêteur s'en remettra sans doute à la position de A, peu importe le bien-fondé des arguments, la pertinence des faits et même ce qui est considéré comme juste[25].

Intuitivement, il semble que cette explication soit pertinente, pour la simple raison que, puisque pour l'enquêteur un critère évident de réussite consiste à faire accepter ses recommandations par les parties, il ne négligera aucun effort pour formuler un ensemble de recommandations qui *peut* ou *sera* ultimement accepté. Il s'agit, essentiellement, d'accorder plus d'attention aux positions prépondérantes relatives et aux priorités des parties, plutôt qu'aux solutions élaborées scientifiquement par l'enquêteur lui-même.

En outre, il est essentiel d'appliquer le raisonnement ci-dessus au contexte de la Loi 100. M. Doherty faisait allusion au fondement de l'expérience américaine de l'enquête, où les syndicats du secteur public exerçent leur droit de grève moins souvent qu'au Canada et n'ont parfois même pas le droit de recourir à l'arbitrage ayant force de chose jugée. Nous avons également pris connaissance de plusieurs documents de recherche et, selon le bon sens, la suite de l'enquête dans le cadre du processus détermine dans une mesure importante la probabilité de l'acceptation des recommandations par les parties. Par exemple, dans les cas où l'enquête est suivie d'un arbitrage des dernières offres (et que l'arbitre choisit en totalité la dernière

25. R. Doherty, *A Blind Man among the Eagles*, C.R.T.E., 1975.

offre d'une partie ou les recommandations de l'enquêteur), les parties acceptent les recommandations de ce dernier dans une très grande proportion des cas (72,3 %)[26]. Le bon sens laisse entendre qu'en vertu d'une loi qui donne non seulement aux parties le droit de ne pas tenir compte des recommandations, mais qui confère aux enseignants le droit ultime de grève et au conseil scolaire le droit de lock-out, l'enquêteur adopterait plus vraisemblablement la démarche du rapprochement.

Ceci dit cependant, on aurait tort de ne pas tenir compte de l'influence du principe de l'équité dans la formulation des recommandations de l'enquêteur : en théorie et en pratique, cette influence est très importante. En théorie, un ensemble de recommandations reposant sur l'équité peut s'apparenter à l'élément essentiel de ce qu'on appelle les «négociations régies par principes», soit un accord reposant sur des critères objectifs, plutôt que sur la dernière «position» de l'une des parties. Ainsi que le signalent MM. Ury et Fisher dans leur célèbre ouvrage intitulé *Getting to Yes*[27], le négociateur qui donne son accord à un règlement fondé sur des critères objectifs ne fait pas de «concession» à l'autre partie; il fait tout simplement une concession avec la solution dictée par les critères en cause, même si cette solution ne lui est pas favorable. Selon la Loi 100, cette solution peu être «dictée» par l'enquêteur à partir de critères objectifs. Le fait de mettre à la disposition d'un négociateur un moyen de concession *sans abdiquer devant l'autre partie* est un élément essentiel de la procédure de règlement des litiges et représente un aspect stratégique important de l'enquête, en particulier dans le cadre de la Loi 100.

Outre l'aide qu'il apporte à l'une ou l'autre des deux parties ou aux deux à la fois dans leurs efforts de compromis, l'élément d'équité qui sous-tend les recommandations de l'enquêteur tempère l'influence du pouvoir de négociation à l'état brut sur l'ensemble du processus. Dans le secteur privé, où le pouvoir de négociation décide ultimement de l'issue des négociations, une grève ou un lock-out prolongé ne nuiront sans doute qu'aux principaux intervenants dans le litige. Par conséquent, la loi permet à l'une des parties en situation de force de tenir à sa position, en théorie jusqu'à l'infini, non parce que cette position est nécessairement bonne ou juste, mais plutôt parce que cette partie a le pouvoir de s'y tenir et la volonté d'assumer les conséquences de cette position, à savoir une grève ou un lock-out prolongé.

Il est évident que les auteurs de la Loi 100 n'ont jamais eu l'intention d'appliquer sans modification, à la négociation collective entre conseils scolaires et enseignants en Ontario, le modèle du secteur privé, qui obéit à la force. Dans le secteur de l'enseignement, dans le cas où la grève nuit à des non-intervenants au litige, l'utilisation sans réserve du pouvoir de négociation afin de réaliser des objectifs «inéquitables» est tout simplement inadmissible. L'issue d'une négociation entre un conseil scolaire et des enseignants ne peut être établie qu'en faisant «régner la terreur» (selon les termes d'un négociateur en chef).

Voilà pourquoi, orienté par l'article 21 de la Loi 100 et vivement encouragé par la C.R.T.E., l'enquêteur examine des données pertinentes comme l'évolution des salaires, les schèmes de règlement des conventions et l'évolution de l'indice des

26. Gallagher et Veghlan, ouvrage cité.
27. Ury et Fisher, *Getting to Yes*, Houghton Mifflin Co., 1981.

prix à la consommation, en plus de mettre au point les critères pour une solution qu'il estime juste et raisonnable dans les circonstances; en d'autres termes, il adopte la démarche de l'équité. La partie qui s'en tient à une position au-delà de ces principes, en ne s'appuyant que sur la supériorité de son pouvoir de négociation, ne peut continuer de le faire sans courir le risque d'être critiquée par l'enquêteur et censurée par le grand public.

Toutes ces considérations ayant été exposées, il faut également reconnaître, cependant, que sous un aspect essentiel, la démarche de l'équité et celle du rapprochement se rejoignent. À titre d'exemple, si un groupe d'enseignants était mal rémunéré par rapport à d'autres enseignants (argument de l'équité), cette situation aurait pour effet d'accroître son pouvoir de négociation (élément de rapprochement). Il en serait ainsi parce que les arguments salariaux des enseignants dans le cadre des négociations auraient une crédibilité et une «justice» innées qu'ils n'auraient pas autrement. De même, l'équipe de négociation des enseignants pourrait compter sur un appui plus vigoureux de la part de ses membres et pourrait brandir le spectre de la grève de façon plus crédible. Dans ce cas, l'élément d'équité améliore le pouvoir de négociation de l'une des parties et, ce faisant, puise à l'élément de rapprochement. En mettant l'accent sur des recommandations étayées par des données et des comparaisons, le processus de l'enquête s'inspire à la fois des démarches de l'équité et du rapprochement : les recommandations de l'enquêteur donnent à l'une des deux parties un plus grand pouvoir de négociation.

En théorie comme en pratique, les recommandations de l'enquêteur conjuguent en réalité les démarches du rapprochement et de l'équité. Les enquêteurs connaissent les facteurs comme le pouvoir de négociation, les réalités politiques et les priorités des parties et s'efforcent, dans toute la mesure du possible, de mettre au point «la solution». En d'autres termes, ils font des efforts de rapprochement. Cependant, cette démarche est considérablement modifiée par la réflexion qui repose sur le principe de l'équité. Cet aspect est essentiel, puisqu'il influence le caractère des négociations entre conseils scolaires et enseignants, en ce qu'il transforme en partie ce qui constitue normalement un processus animé par le pouvoir de négociation en un processus légèrement plus «rationnel»; il atténue l'influence du pouvoir de négociation et accroît celle des critères objectifs. Telle est la conséquence à laquelle faisant allusion le professeur Downie en affirmant ce qui suit :

> L'utilisation des données est l'un des éléments que tous, enseignants comme conseillers scolaires, admirent au sujet du régime de la Loi 100. Il est rare que la négociation repose dans une mesure aussi vaste sur des données; il est encore plus rare que les parties en présence s'inspirent toutes deux des données fournies par un organisme de l'État. L'enquête est la raison d'être de l'utilisation des données par les parties. Il nous faut tous comprendre que si l'on supprime l'enquête, le régime de la négociation dans le secteur de l'enseignement en Ontario sera profondément modifié[28].

28. Entrevue réalisée par l'auteur en 1987.

La conjonction des démarches de rapprochement et d'équité dans une situation donnée est fonction de l'ensemble des facteurs qui définissent les circonstances, ainsi que de la démarche de l'enquêteur. Cette question a été examinée dans les entrevues organisées avec les enquêteurs; fait peu étonnant, toutes sortes d'avis se sont fait jour au sein d'un assez large éventail d'enquêteurs. On peut cependant tirer plusieurs conclusions générales. Tout d'abord, même si l'opinion a tendance à être nuancée sur cette question et que chaque situation exige une harmonisation différente des deux démarches, les enquêteurs interrogés ont généralement exprimé une préférence pour la démarche de rapprochement. Deuxièmement, les enquêteurs ont tendance à penser davantage en fonction de l'adjudication, au niveau de chaque question, et davantage en fonction du rapprochement sur le plan de l'ensemble des recommandations, dans les cas où ils s'efforcent d'harmoniser les priorités des deux parties. Troisièmement, le délai de réalisation de l'enquête est très court, ce qui produit des incidences sur l'équilibre à atteindre entre l'équité et le rapprochement.

Même les tenants les plus fidèles du modèle du rapprochement ont signalé, dans les entrevues, qu'en vertu de la Loi 100, ils ne disposent pas de suffisamment de temps ni d'occasions d'appliquer cette loi en bonne et due forme. À l'unanimité, tous se sont déclarés d'accord avec le diagnostic du professeur Doherty au sujet de la lacune essentielle du processus de l'enquête telle qu'il l'avait vécu : «Il y a tant à apprendre et les délais sont si courts . . . pour effectuer des choix que les parties accepteront comme raisonnables.»[29]

Troisième considération : L'exiguïté des délais

Nous avons déjà fait allusion à la question. Cependant, compte tenu de son importance pour l'enquêteur, elle mérite une section qui lui est propre. L'exiguïté des délais présente deux dimensions : 1) la Loi exige que le rapport de l'enquêteur soit déposé dans un délai de 30 jours; et 2) la politique de la C.R.T.E. prévoit normalement quatre jours ouvrables pour la tenue de l'enquête. Il faut donc accomplir, dans un délai de quatre jours ouvrables, les éléments suivants, de façon que le rapport d'enquête soit prêt à la fin du 29e jour :

- communiquer avec les parties et prendre les dispositions nécessaires pour la date, l'heure et le lieu de l'audience, etc., ainsi que pour la préparation, le dépôt et l'échange des exposés entre les parties.
- lire les exposés et se préparer à l'audience (plusieurs exposés sont très volumineux).
- se rendre à l'audience et l'animer; tenir une séance mixte, des séances à huis clos avec chacune des parties et, éventuellement, une séance sur les aspects financiers des propositions. (L'audience s'étend généralement sur une journée très longue; les déplacements réclament une durée variant entre deux heures et une journée entière.)
- définir les questions en litige pour l'établissement du rapport (de façon factuelle seulement).

29. R. Doherty, ouvrage cité.

- recueillir des données afin d'étoffer, de vérifier et de faire concorder celles qui sont soumises par les parties, et effectuer des recherches sur les questions en litige.
- analyser la situation et arrêter, exprimer et justifier les recommandations.
- rédiger le texte définitif du rapport.
- l'imprimer et le reprographier.

Si l'on se rappelle que, dans de nombreuses enquêtes, il faut traiter un nombre très important de questions et rédiger un rapport définitif de 20 à 60 pages, il n'est pas difficile de comprendre les raisons pour lesquelles les délais constituent une contrainte cruciale du processus. Le fait de savoir que son rapport sera lu par des auditoires critiques et sera sans doute rendu public impose une tension encore plus forte à l'enquêteur. En réalité, nombreux sont les enquêteurs interrogés qui ont fait savoir que, compte tenu des tâches même les plus simples, il leur faut beaucoup plus que quatre jours pour s'acquitter de leur mission. En toute justice, il convient de signaler que la C.R.T.E. prévoit une prorogation de ce délai à la demande de l'enquêteur; il n'empêche qu'il est sans doute juste d'affirmer que peu de rapports d'enquête de bonne qualité ont été réalisés dans un délai qui se rapproche du nombre de jours effectivement facturés.

En pratique, il s'ensuit que l'enquêteur, dans de nombreux cas, ne peut s'acquitter aussi bien qu'il le pourrait de sa mission. Les enquêteurs assez chanceux pour exercer une profession qui ne dépend pas des «heures facturables» pourraient prendre le temps qu'il faut ou non; les autres ne peuvent tout simplement pas se le permettre. Ainsi, par exemple, nombreux sont les enquêteurs qui ne sont pas en mesure de sonder davantage le terrain pour trouver «la solution», même s'ils souhaiteraient le faire. De même, les risques d'erreurs sont plus élevés et il est davantage nécessaire de mettre l'accent sur les questions essentielles, ce qui laisse peu de temps pur les autres questions.

Par conséquent, la démarche adoptée en vertu de la Loi 100 a souvent tendance à être plus normative que «rapprochante» et plus normative que ce que de nombreux enquêteurs souhaiteraient qu'elle soit. Nombre d'entre eux commencent par appliquer une démarche normative (en se faisant une idée des questions à débattre) et, dans la mesure rendue possible par les délais, s'efforcent de rendre le résultat définitif de la démarche aussi admissible que possible en harmonisant les deux ensembles de priorités. Malheureusement, compte tenu de la rigueur de ces délais, la dimension du rapprochement est généralement assez limitée. Dans les débats des enquêteurs sur la question, on a à l'évidence presque laissé entendre qu'il fallait «provoquer l'issue» du litige :

> « . . . J'aimerais sonder davantage le terrain pour trouver «la solution». Mais il n'y a pas assez de temps.»
>
> « . . . Il est impossible, en une seule et même journée, de mettre au point une solution que les parties accepteront. Par conséquent, en pratique, je me rapproche davantage de la démarche de l'équité, plutôt que de celle de l'acceptabilité. J'aimerais cependant que ce soit l'inverse.»

Rôle 3 : Modification de l'orientation des négociations qui risquent de déboucher sur une grève

Comme nous l'avons vu, les enquêteurs interrogés sont très conscients, presque sans exception, de leur rôle à l'endroit du grand public. Ce rôle déborde de simples comptes rendus des faits au grand public et laisse entendre que certains enquêteurs se considèrent, d'une certaine façon, comme les représentants ou les défenseurs du grand public à la table des négociations et, d'une façon plus générale, dans les situations de négociation. Par conséquent, ils doivent s'acquitter d'une certaine mission dans le cadre de la protection de l'intérêt public; ce rôle n'est nulle part ailleurs aussi évident que dans les situations où l'enquêteur constate que le litige évolue inexorablement vers une grève.

Il convient de faire une distinction, à ce stade-ci de l'exposé, en ce qui concerne l'objectif et la stratégie de l'enquête. Dans notre système de relations professionnelles, certaines grèves sont *effectivement* inévitables, puisqu'elles sont simplement le résultat d'intérêts légitimes mais conflictuels des parties et d'une volonté ferme de part et d'autre. On pourrait affirmer que dans les deux cas, ces grèves constituent un produit occasionnel du système, qui est à la fois inévitable et admissible, mais qui représente une conséquence malheureuse. Si l'enquêteur peut s'efforcer d'aider les parties dans le règlement de leur litige, il se peut tout simplement qu'elles *doivent* recourir à rien de moins qu'une grève; paradoxalement, les parties ont besoin de faire la grève pour prendre une décision. À nouveau, même si cette affirmation paraît absurde, la grève est l'arbitre ultime dans un régime de négociations collectives dans le secteur privé qui s'inspire essentiellement du principe du pouvoir de la négociation; ce régime envisage certainement cette issue dans son fondement et sa conception. Le régime de la Loi 100 constitue tout simplement une adaptation de ce modèle axé sur le pouvoir de négociation dans le secteur privé, en offrant au grand public un complément de protection.

En somme, tout effort déployé pour modifier cette orientation pourrait s'avérer inapproprié et improductif : les parties s'orientent dans ce sens parce que chacune défend ses propres intérêts légitimes, ce qu'elle a parfaitement le droit de faire. Les parties ne tiendraient sans doute pas compte d'un rapport d'enquête qui ferait grand cas de ces intérêts ou des droits des parties de les réaliser, en allant jusqu'à imposer des sanctions. Ce type de rapport ne permettrait pas de mobiliser l'opinion du grand public (puisque les parties semblent fondées dans leurs positions). Si le rapport parvenait par contre à modifier l'orientation des négociations, cela pourrait tout simplement exacerber le problème et provoquer une grève encore plus amère et longue, à l'issue du cycle actuel ou du prochain cycle des négociations. Par conséquent, dans cette situation, l'enquêteur pourra au mieux énoncer à l'intention du grand public et au médiateur qui pourrait être appelé à prendre sa suite les réalités de la situation de négociation.

Cependant, nombreux sont les litiges destinés à déboucher sur des grèves qui ne répondent pas à cette description. Ces litiges rendent moins compte d'un souci rationnel de protection des intérêts légitimes des membres que d'autres forces, moins valables, à savoir une simple volonté de «gagner à tout prix», de se venger et de

«triompher» de l'autre partie; des ambitions politiques personnelles – les négociateurs tiennent à être considérés, par leurs membres (qu'ils soient élus ou non), comme inflexibles et intraitables avec l'opposition; une position idéologique absolument inflexible sur une question de principe, sans toutefois être justifiée par des fondements pragmatiques; un négociateur un chef (ou un intervenant influent) qui travaille avec son propre ordre du jour, sur lequel l'intérêt des membres de la section locale, des contribuables ou des élèves ne figure pas comme priorité absolue; une position de négociation imposée à une équipe de négociation contre sa volonté par des faits, des factions de ses membres ou une fédération ou un organisme provincial; la naïveté, l'erreur de jugement ou l'incompétence de la part de l'une des parties ou, éventuellement, des deux; enfin, des antipathies personnelles ou la haine.

À l'évidence, les litiges de ce genre appartiennent à une catégorie très différente du modèle légitime et théorique défini ci-dessus, en plus de dicter un objectif différent – et, partant, une stratégie différente – pour l'enquêteur qui doit y faire face. En bref, l'enquêteur a pour objectif de distraire les parties (au besoin, contre leur volonté) de la grève, qui est une issue de la négociation qui n'est ni rationnelle, ni légitime, et qu'il ne faut donc pas imposer au grand public. Il s'agit de l'expression la plus évidente du principe de Talleyrand auquel nous avons déjà fait allusion : la négociation collective dans le secteur de l'enseignement est trop importante pour être laissée à l'unique discrétion des enseignants et des conseillers scolaires. À l'occasion, un tiers doit intervenir afin d'influencer le processus.

En ce qui concerne cette dernière catégorie, l'objectif consiste alors à modifier, en quelque sorte, l'orientation des négociations. Heureusement, ce cas se produit peut souvent; toutefois, compte tenu des entrevues réalisées auprès d'enquêteurs et des rapports d'enquête dont nous avons pris connaissance, il se produit assez souvent pour qu'il vaille la peine d'en parler. Certes, une extrapolation prudente fondée sur la population-échantillon d'enquêteurs interrogés laisse entendre que si la moitié même de ces cas avait effectivement débouché sur une grève, le taux de grève au cours de la plupart des années examinées aurait doublé. La quasi-totalité des enquêteurs interrogés avoit fait l'expérience d'au moins un cas où la grève représentait une forte probabilité si les parties avaient continué d'évoluer dans le sens amorcé. Peu de ces grèves éventuelles auraient pu être classées dans la catégorie des «conflits légitimes».

La stratégie adoptée dans ce cas reposait tout d'abord sur la rédaction d'un rapport dont les parties ne pouvaient tout simplement pas ne pas tenir compte; puis, elle s'appuyait sur l'élaboration de recommandations pertinentes; enfin, dans quelques rares cas, ille était basée sur ces deux éléments à la fois, de même que sur le spectre de la diffusion du rapport dans le grand public. Cette première condition n'est pas une tâche facile, compte tenu des réalités de l'enquête en vertu de la Loi 100; elle semble cependant dépendre du degré d'attention déjà accordé par le grand public et (ou) qu'on peut susciter grâce au rapport lui-même (même si la grève risque de ne pas être déclenchée avant quelques mois). À l'évidence, le deuxième élément est fonction du cycle particulier des négociations. Nous débattons au chapitre 5 deux profils de ces cas.

3.

L'enquête favorise-t-elle la conclusion de la convention?

Cette interrogation est essentielle à l'ensemble de la question de l'enquête. Malheureusement, il est difficile d'énoncer une réponse avec précision. On peut cependant aborder la question par un biais et commencer à ébaucher une réponse. Cette démarche apporte les éléments de preuve confirmant que l'enquête permet d'aider les parties à conclure immédiatement un accord, plus loin au cours du processus ou, paradoxalement, *avant* que l'enquête n'ait même lieu.

L'enquête peut permettre la conclusion d'un accord pour deux ensembles différents de raisons. Tout d'abord, elle peut favoriser ces accords parce que, d'une certaine façon, elle a un effet incitatif sur les parties intervenantes. Deuxièmement, il s'agit d'une expérience que certaines parties tentent d'éviter; en définitive, il n'y a qu'un seul moyen d'éviter l'enquête, soit la conclusion d'un accord. Ce phénomène est manifeste dans l'arbitrage des droits, où une forte proportion des griefs soumis à l'arbitrage est réglée par les parties avant même l'audience (parfois, quelques minutes auparavant). L'enquête apporte à la négociation la plupart des mêmes éléments – l'intervention d'un tiers, des retards, des travaux supplémentaires et, par-dessus tout, le risque et l'incertitude, – tout comme l'arbitrage; il paraît donc logique d'avancer comme hypothèse qu'elle crée une incitation analogue à conclure un accord dès la première occasion.

La Figure II reproduit ci-après un graphique de répartition de la fréquence de onze années de conventions conclues, pour chaque mois. Les traits les plus évidents de cette courbe sont le sommet très élevé des accords conclus en juin (mois où 28,2 % des cas ont été réglés), suivi d'un sommet inférieur en septembre (mois où 46,3 % des cas ont été réglés).

Étant donné qu'il y a peu de négociations en juillet et en août, il n'est pas déraisonnable de laisser entendre qu'en ce qui concerne les délais réels de négociation, dans le cycle de négociation entre conseils scolaires et enseignants de l'Ontario, le mois de juin équivaut, à toutes fins utiles, à septembre. Si l'on superpose les accords conclus en juin, juillet et août sur ceux de septembre, le sommet de la courbe culmine davantage et dénote manifestement, par voie de conséquence, un point de

tension important. Cette évolution est représentée dans la Figure III. La question est de savoir d'où provient cette tension.

Figure II

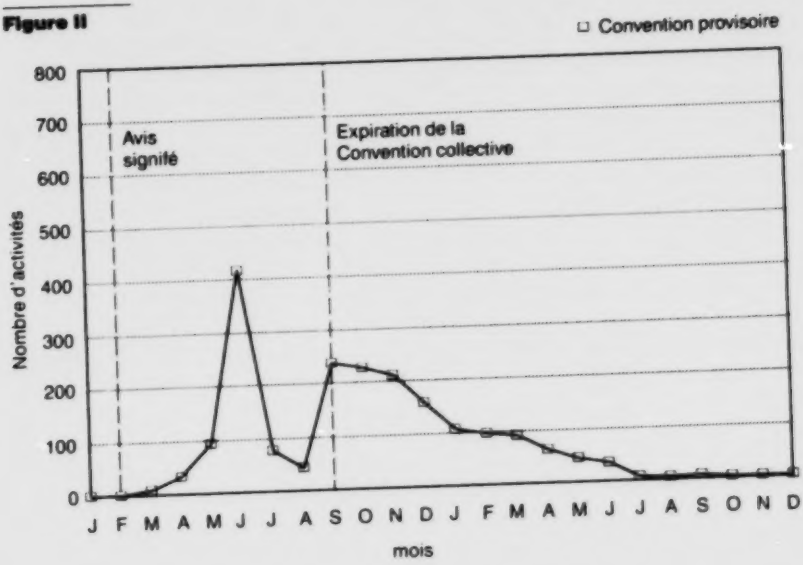
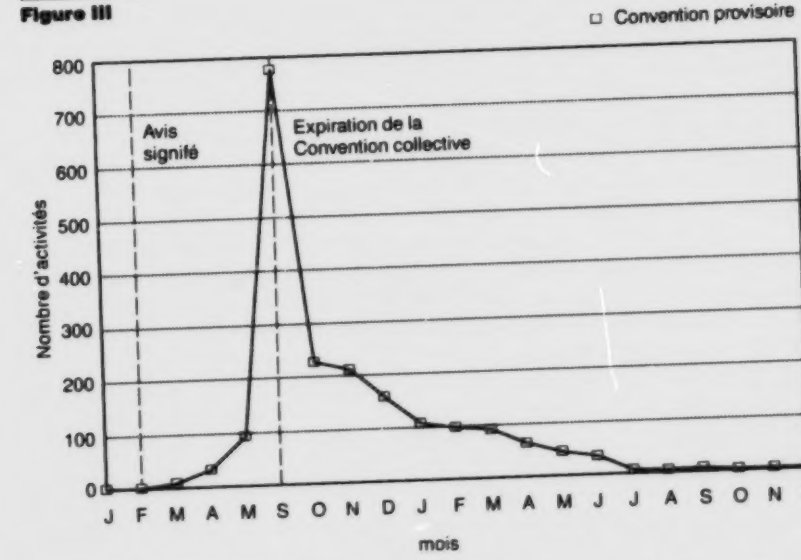


Figure III



Enquête dans le cadre de la *Loi sur la négociation collective entre conseils scolaires et enseignants de l'Ontario*

En guise d'explication, on peut avancer que, dans certains comtés, les parties souhaitaient régler le plus rapidement possible le processus de la négociation, afin de passer à autre chose, et notamment partir en vacances estivales. On ne peut établir avec précision le nombre de comtés qui entreraient dans cette catégorie; il s'agirait sans aucun doute d'un nombre important de comtés. On peut aussi avancer, à titre d'explication, qu'il existe dans les localités une tradition voulant qu'on n'entreprenne pas la nouvelle année scolaire sans convention collective. Cependant, il est parfaitement clair qu'il n'existe pas, dans le secteur de l'enseignement en Ontario, une tradition selon laquelle les enseignants ne travaillent pas sans contrat.

Par élimination, on peut donc déduire qu'une part indéfinie mais importante des 46,3 % de cas réglés en septembre ont été encouragés par la solution de rechange qui consistait à *ne pas* conclure d'accord de leur propre initiative avant ce moment, notamment l'enquête. On a laissé entendre que la *véritable* incitation consistait non pas en l'enquête elle-même, mais dans le compte à rebours qui conduit aux pressions exercées par les parties. Cependant, les archives font clairement ressortir que le compte à rebours risque de s'étendre sur de nombreux mois après l'enquête, avant même qu'il y ait grève; il est donc peu probable que le compte à rebours ait constitué l'incitation à la négociation que les auteurs de la Loi envisageaient à l'origine. En somme, les données sur le moment de la conclusion d'un accord laissent entendre fortement que l'enquête incite certaines des parties à conclure un accord de leur propre initiative, de façon à éviter l'enquête. Les observations formulées par plusieurs enquêteurs interrogés aboutissent également à cette conclusion.

La relation entre l'enquête et les accords conclus

Que dire des situations de négociation auxquelles s'applique l'enquête? Dans quelle mesure le taux de conclusion des accords de ce groupe de cas est-il influencé? Il faut examiner cette question à court comme à long termes.

En ce qui concerne le court terme, les données nous apprennent que dans une part importante des situations de négociation dans lesquelles des enquêteurs sont désignés, des accords sont conclus soit pendant le processus, soit très peu de temps après la diffusion du rapport d'enquête dans le grand public. Ces données sont reproduites dans le Tableau I.

Ces données montrent que, sur une moyenne pondérée pendant toute la période qui s'est écoulée depuis 1976, parmi les 859 situations de négociation dans lesquelles des enquêteurs ont été désignés : 1) 20,1 % des cas ont été réglés avant la diffusion du rapport parmi les parties; 2) 14,1 % des cas ont été réglés au cours de la période de mutisme; et 3) 12,7 % des cas ont été réglés dans les 25 jours de la diffusion du rapport dans le grand public[30]. Au total, 46,9 % des cas ont été réglés entre le moment de la désignation d'un enquêteur et 25 jours après la publication du rapport d'enquête.

Il convient également de noter que les chiffres ci-dessus peuvent sous-évaluer le total, en raison de la prise en compte des années anormales de 1982–1983 et de

30. Les mortes saisons, par exemple l'époque des fêtes et la période estivale, au cours desquelles il n'y a généralement pas de négociation, n'ont pas été prises en compte à cette fin.

1984–1985, à l'époque où le régime a été soumis à la restriction des salaires imposée par les Lois 179 et 111 respectivement, puis affranchi de ces lois. En ce qui concerne la première, la grande incertitude de sa signification et de ses incidences et, en ce qui concerne la dernière, l'arriéré de travail provoqué par deux et parfois même trois années sans négociation ont considérablement ralenti l'évolution au cours de ces deux années. Sans tenir compte des données relatives à ces années anormales, les totaux s'établissent à 21,1 % des cas réglés avant le dépôt d'un rapport, 15,1 % au cours de la période de mutisme et 13,5 % dans les 25 jours de la diffusion du rapport dans le grand public, pour un total global de 49,8 %.

Tableau I. Date de conclusion des accords et phases de l'enquête et de la négociation

Année	Enquêteurs désignés	Cas réglés avant le rapport		Rapports non rendus publics		Parties réglant dans les 25 jours de la publication du rapport		Total	
		n	%	n	%	n	%	n	%
1976–1977	71	20	28,2 %	12	16,9 %	15	21,1 %	47	66,2 %
1977–1978	63	9	14,3 %	12	19,0 %	10	15,9 %	31	49,2 %
1978–1979	114	19	16,7 %	26	22,8 %	11	9,6 %	56	49,1 %
1979–1980	109	23	21,1 %	11	10,1 %	13	11,9 %	47	43,1 %
1980–1981	49	6	12,2%	9	18,4 %	5	10,2 %	20	40,8 %
1981–1982	50	13	26,0 %	8	16,0 %	7	14,0 %	28	56,0 %
1982–1983	62	10	16,1 %	4	6,5 %	5	8,1 %	19	30,6 %
1984–1985	130	22	16,9 %	16	12,3 %	14	10,8 %	52	40,0 %
1985–1986	81	19	23,5 %	9	11,1 %	6	7,4 %	34	42,0 %
1986–1987	80	13	16,3%	10	12,5 %	16	20,0 %	39	48,8 %
1987–1988	50	19	38,0 %	4	8,0 %	7	14,0 %	50	60,0 %
Totaux	**859**	**173**	**20,1 %**	**121**	**14,1 %**	**109**	**12,7 %**	**403**	**46,9 %**
Totaux, sans tenir compte de 1982–1983 et de 1984–1985	**667**	**141**	**21,1 %**	**101**	**15,1 %**	**90**	**13,5 %**	**332**	**49,8 %**

On ne peut en conclure que l'enquête permet de résoudre immédiatement ou aide les parties à résoudre jusqu'à 50 % des affaires auxquelles elle s'applique. À l'évidence, une partie des 21 % des cas réglés avant le dépôt d'un rapport l'a été sans l'intervention d'un enquêteur et l'aurait été de toute façon, avec ou sans cette intervention. Par ailleurs, ainsi que nous l'avons vu, il est vraisemblable de supposer que nombre de ces parties ont été motivées à conclure un accord afin d'éviter des travaux et des heures supplémentaires, ainsi que l'imprévisibilité qu'entraîne une enquête.

Une autre partie des 21 % des cas réglés avant le dépôt d'un rapport l'a été *pendant* l'audience effectuée par l'enquêteur. Ainsi que nous l'avons noté ci-dessus, la politique de la C.R.T.E. n'encourage pas l'enquêteur à jouer le rôle de médiateur pendant l'enquête. D'autre part, tous les enquêteurs interrogés ont sans exception

déclaré que s'ils avaient le sentiment, pendant l'audience, que certaines questions pourraient se régler facilement, ils essayaient au moins de les régler et de les retrancher de l'ordre du jour. Compte tenu de la nature et de l'objet du débat qui se déroule à la réunion mixte, qui est essentiellement médiative par nature, il est facile, pour l'enquêteur, de se transformer en médiateur, de façon presque inconsciente. Certains enquêteurs sont beaucoup plus enclins que d'autres à adopter cette orientation; à preuve, un enquêteur nommé pour huit missions n'a rédigé qu'un seul rapport d'enquête. En somme, il paraît justifié de conclure que même si l'on ne peut en aucune façon attribuer au processus de l'enquête la totalité des 21,1 % de cas réglés avant le dépôt d'un rapport, on peut par contre affirmer que l'enquête est responsable d'une forte part des accords conclus.

À l'égard des 15,1 % des cas réglés au cours de la période de mutisme, il semble incontestable que ces cas ont été réglés sur la foi du rapport de l'enquêteur. Le pourcentage de 15,1 % représente donc un chiffre très plausible, puisque tous ces cas ont été réglés grâce au rapport de l'enquêteur.

La troisième catégorie – celle des cas réglés dans les 25 jours de la diffusion du rapport dans le grand public – a été prise en compte afin de mesurer l'incidence immédiate de l'enquête sur l'aide apportée aux parties dans leurs efforts de règlement; en effet, la période de mutisme de 15 jours est très brève et est beaucoup trop restreinte pour ce besoin. Afin d'illustrer sa brièveté, il suffit de jeter un coup d'oeil aux tâches à accomplir dans les 15 jours qui suivent la réception du rapport :

1. Les deux parties doivent préparer et distribuer un nombre suffisant d'exemplaires du rapport pour les membres de leur comité;

2. Tous les membres des deux comités doivent prendre connaissance du rapport et l'assimiler (ce rapport comprend généralement de 20 à 60 pages);

3. Chaque comité doit se réunir, débattre la teneur et les recommandations du rapport, décider, le cas échéant, selon quelles modalités il souhaite utiliser le rapport dans sa stratégie de négociation et ce qu'il est disposé à proposer à l'autre partie;

4. Les deux parties doivent ensuite se réunir pour négocier et disposer d'un délai suffisant pour conclure un accord.

L'ordonnancement des négociations, qui représente la plupart du temps un problème assez difficile, peut encore être compliqué par l'intervention d'un médiateur et par ses contraintes chronologiques. Certes, les résultats de l'expérience laissent entendre qu'une fois le rapport déposé, le délai peut tout simplement s'avérer insuffisant pour conclure un accord dans la période de mutisme de 15 jours, même si elle est prorogée, par convention réciproque, à 20 jours[31]. Cependant, avec un peu plus de temps, le rapport d'enquête peut encore permettre aux parties de parvenir à un accord. Même si l'on ne peut attribuer à l'enquête la totalité des 13,5 % des cas qui concluent un accord dans le délai de 25 jours, il semble justifié de conclure que l'enquête est responsable d'un nombre très important d'accords.

31. Selon l'article 26(3) de la Loi 100, les deux parties peuvent en effet demander par écrit à la C.R.T.E. de reporter de cinq jours la date de diffusion du rapport dans le grand public.

En somme, si l'on admet que certains cas auraient été réglés de toute façon ou auraient débouché sur un accord pour d'autres motifs dans les situations de négociation qui ont fait intervenir une enquête, un accord a été conclu dans le délai immédiat dans environ 47 % des cas. N'eût été des anomalies suscitées par les Lois 179 et 111, ce chiffre aurait été de 50 %.

Ainsi que nous l'avons noté ci-dessus, l'enquête a également, à long terme, une incidence directe sur le processus de conclusion de l'accord : il s'agit des cas où un accord est conclu longtemps après la diffusion du rapport dans le grand public, mais à une date très voisine de celle où l'enquêteur énonce ses recommandations. Généralement, pour toutes sortes de raisons, il se peut que les parties n'aient pas accompli des progrès considérables dans la période qui suit immédiatement la réception du rapport; cependant, plus tard et, éventuellement, beaucoup plus tard, pour une raison ou une autre, elles reprennent la plupart, voire la totalité des recommandations de l'enquêteur à l'étape du règlement. Il existe même des cas, selon les archives, où les parties, après avoir entrepris une longue grève qui a débuté plusieurs mois après l'enquête, concluent essentiellement un accord en fonction des recommandations de l'enquêteur.

Pour évaluer le nombre de cas qui pourraient appartenir à cette catégorie, il faut établir une comparaison entre les rapports d'enquête et les conventions collectives; en raison du peu de temps qui nous est imparti, cette tâche n'a pu être réalisée dans le cadre de cette recherche. Cependant, selon les membres du personnel des services extérieurs et de la recherche de la C.R.T.E., un certain nombre de ces cas se produit effectivement chaque année. En outre, l'étude effectuée en 1979 par la C.R.T.E. établissait la correspondance entre les recommandations des enquêteurs et les conventions collectives; les auteurs de cette étude ont constaté que les recommandations de l'enquêteur ont été acceptées intégralement dans environ 60 % des cas et partiellement dans environ 28 % des cas. Il semble donc justifié de conclure que, même dans les cas où les rapports d'enquête ne donnent pas directement lieu à la conclusion d'un accord à très court terme, ils apportent souvent un précieux concours à long terme.

Il serait intéressant et utile de comparer ces données – et en particulier les 50 % de cas réglés dans les 25 jours de la publication du rapport – à des données analogues d'autres territoires, afin de commencer à chiffrer l'utilité ou l'inutilité de l'enquête dans le cadre de la Loi 100. Malheureusement, il est impossible d'effectuer cette comparaison, puisqu'un seul autre territoire au Canada fait appel au processus de l'enquête, dans des circonstances très différentes. Cependant, l'auteur avance l'observation selon laquelle un taux de règlement à court terme de 50 % est beaucoup plus élevé que ce que la plupart des personnes qui interviennent dans le processus, soit les parties elles-mêmes, les tiers et le personnel de la C.R.T.E., auraient supposé. Si l'on tenait compte des accords conclus à long terme en fonction des recommandations de l'enquêteur, ainsi que des accords conclus à court terme, par la volonté d'éviter une enquête, on obtiendrait un taux global de règlement qui est loin d'être négligeable. Dans la partie suivante du présent document, nous examinons les raisons pour lesquelles l'enquête pourrait éventuellement permettre de régler les situations de négociation.

Les recommandations de l'enquêteur

Les réponses fournies par les parties au questionnaire en ce qui a trait aux recommandations de l'enquêteur, à l'influence des préparatifs et de l'audience et à l'incidence du rapport semblent expliquer, du moins en partie, les conclusions relevées ci-dessus en ce qui concerne les accords intervenus à court et à long termes.

En ce qui concerne les recommandations elles-mêmes, pour les aspects de l'acceptabilité des recommandations, de leur justice, de l'adéquation de leur raison d'être et du caractère pratique de leur mise en oeuvre, les pourcentages qui permettent de les classer à un degré élevé ou modéré sont de l'ordre de 70 %. Les résultats sont reproduits dans le Tableau II.

Tableau II. Attitudes à l'endroit des recommandations de l'enquêteur

	Réactions		
Aspects	**Conseil**	**Enseignants**	**Les deux parties**
Acceptabilité			
Degré élevé	17,7 %	31,3 %	24,7 %
Degré modéré	55,6 %	33,3 %	44,1 %
Degré faible	24,4 %	35,4 %	32,1 %
Justice			
Degré élevé	19,6 %	35,4 %	27,7 %
Degré modéré	56,5 %	41,7 %	49,0 %
Degré faible	8,7 %	22,9 %	16,0 %
Adéquation de la raison d'être			
Degré élevé	19,6 %	25,0 %	22,3 %
Degré modéré	47,8 %	45,8 %	46,8 %
Degré faible	17,3 %	29,2 %	23,4 %
Caractère pratique			
Degré élevé	15,2 %	25,5 %	20,2 %
Degré modéré	54,3 %	40,4 %	46,8 %
Degré faible	19,6 %	27,7 %	23,4 %

Même si le degré d'approbation des recommandations pour ce qui est des quatre aspects ci-dessus est d'environ 70 %, on relève une différence intéressante entre les réactions des conseils scolaires et celles des enseignants. Pour les quatre aspects, les enseignants ont exprimé des réactions plus nuancées que celles des conseils : les proportions sont supérieures dans les catégories des degrés élève et faible. En d'autres termes, pour les quatre aspects relevés, les conseils expriment une réaction modérée dans une plus forte proportion. Par ailleurs, il existe très peu de différence entre les réactions des parties si l'on regroupe les catégories des degrés élevé et faible.

Une autre question jette également un éclairage sur le secteur des recommandations. On a demandé aux parties jusqu'à quel point elles pensaient que le rapport

d'enquête exposait une possibilité de règlement. Les résultats de la réponse à cette question sont reproduits ci-après :

Aide substantielle	10,8 %
Aide quelconque	35,5 %
Peu d'aide	25,8 %
Pas d'aide	27,9 %

En d'autres termes, 46,3 % sont d'avis que le rapport de l'enquêteur offre une aide substantielle ou quelconque dans la conclusion d'un accord éventuel et 53,7 % pensent que ce rapport apporte peu ou pas d'aide.

Comme nous l'avons vu dans le chapitre 2, sous le titre «Stratégie», la théorie laisse entendre que le rapport de l'enquêteur peut amener les parties à conclure un accord, puisqu'il peut éventuellement gêner l'une ou l'autre des deux parties s'il est rendu public. C'est pourquoi on leur demandait, dans le questionnaire, «Dans quelle mesure le rapport exprime-t-il une position déraisonnable ou imprudente de l'autre partie?» Voici la réponse à cette question :

Aide substantielle	9,6 %
Aide quelconque	37,2 %
Peu d'aide	32,0 %
Pas d'aide	17,5 %

Dans 46,8 % des cas, le rapport a apporté une aide quelconque; il a été d'une aide substantielle dans 9,1 % des cas.

Le processus de l'enquête

Les observations des parties sur l'influence du processus lui-même (soit les préparatifs de l'audience et l'audience elle-même, par opposition au rapport et à ses recommandations) sur le déroulement des négociations permet également d'expliquer les raisons pour lesquelles on associe 50 % des enquêtes avec la conclusion d'un accord à court terme, et en particulier 21 % des accords conclus avant le dépôt du rapport de l'enquêteur. Le Tableau III fait état de certaines questions relatives à ce secteur, ainsi que des réponses fournies à ces questions.

Ces réponses donnent raison à l'avis exprimé par certains enquêteurs interrogés, de même que par un certain nombre des parties en cause, qui pensaient que le processus de l'audience et les préparatifs des parties semblaient parfois produire une incidence positive sur la situation de négociation : ces éléments pouvaient lui donner une cohérence, une structure et un ordre qui lui faisaient peut-être défaut auparavant. D'une certaine façon, a-t-on déclaré, ce processus obligeait les parties à s'arrêter, à faire le point, à se réorganiser et à réfléchir à nouveau, puis à communiquer clairement leur position sur les questions en suspens (parfois pour une toute première occasion) à l'enquêteur et, par conséquent, à chacune des autres parties[32].

32. Dans une observation intéressante qu'ils ont formulée, plusieurs des enquêteurs interrogés ont laissé entendre que les préparatifs de l'enquête exerçaient une influence diamétralement opposée sur la position des parties; en d'autres termes, l'élaboration et la rédaction des motifs semblaient amener les parties à «s'enfoncer» davantage. Selon la perception, les motifs exprimés par écrit avaient encore plus de poids. De l'avis de ceux et celles qui ont formulé cette observation, même si les deux parties respectaient cette démarche, ce sont les enseignants qui avaient tendance à être le plus influencés par ce fait.

Tableau III. Influence du processus lui-même

Le* PROCESSUS VOUS *a-t-il obligé à:	
raffermir et éclaircir votre position?	
Dans une très forte mesure	4,9 %
Dans une forte mesure	22,5 %
Dans une faible mesure	44,1 %
Pas du tout	28,4 %
réévaluer votre position sur la question?	
Dans une très forte mesure	2,0 %
Dans une forte mesure	8,8 %
Dans une faible mesure	39,2 %
Pas du tout	50,0 %

Les réponses ci-dessus nous apprennent que, dans 27,4 % des cas, le processus amenait les parties à raffermir et éclaircir leur propre position dans une forte ou une très forte mesure. Cet avis a été légèrement plus vigoureux en ce qui concerne l'opposition : on a déclaré que, dans 29,3 % des cas, l'«autre partie» était obligée de raffermir et d'éclaircir sa propre position dans une forte ou une très forte mesure.

On a demandé aux parties si le processus avait permis d'éclaircir les situations de négociation. Les réponses à la question «Dans quelle mesure le processus a-t-il permis d'éclaircir la situation de négociation?» s'établissent comme suit:

Dans une très forte mesure	5,9 %
Dans une forte mesure	14,7 %
Dans une faible mesure	44,1 %
Pas du tout	35,3 %

Ainsi, dans 65 % des enquêtes, on a éclairci dans une faible mesure la situation de négociation; cette situation a été éclaircie dans une forte ou une très forte mesure dans 20,6 % des cas.

Étant donné la complexité des questions et du processus, en tenant compte de la difficulté de l'organisation des litiges entre conseils scolaires et enseignants, il paraît raisonnable d'avancer que ce raffermissement, ce réordonnancement et cet éclaircissement des positions ne pouvaient qu'apporter un concours constructif au processus de la négociation.

Ce phénomène donnait également lieu à la réévaluation des positions; en effet, 10,8 % des parties ont réévalué leurs positions dans une forte ou une très forte mesure. Selon l'une des parties, 12,5 % de l'opposition réévaluaient leurs positions dans une forte ou une très forte mesure.

On a également demandé aux parties si le processus de réflexion les amenait effectivement à modifier leurs positions sur des questions en suspens, en plus de les interroger sur la mesure dans laquelle elles étaient d'avis que l'autre partie avait modifié sa position. Voici la compilation des réponses à cette question.

Tableau IV. L'influence du processus

	Réponses		
	Conseil	Enseignants	Les deux parties
Le processus vous a-t-il amené à modifier votre position?			
Dans une très forte mesure	2,0 %	0,0 %	1,0 %
Dans une forte mesure	2,0 %	6,0 %	3,9 %
Dans une faible mesure	39,0 %	51,0 %	45,1 %
Pas du tout	57,0 %	43,0 %	50,0 %
Le processus a-t-il amené l'autre partie ***à modifier sa position?***			
Dans une très forte mesure	6,0 %	8,0 %	7,2 %
Dans une forte mesure	2,0 %	8,0 %	5,2 %
Dans une faible mesure	40,0 %	33,0 %	36,1 %
Pas du tout	52,0 %	51,0 %	51,5 %

Fait intéressant, alors que les parties considèrent qu'elles-mêmes et leurs adversaires modifient leurs positions dans une forte ou une très forte mesure dans 4,9 % des cas, elles considèrent que la partie adverse est presque trois fois plus susceptible qu'elles de modifier sa position dans une forte ou une très forte mesure (12,4 %). Dans tous les cas, ces données semblent donner raison à l'avis exprimé par les enquêteurs qui croient que le processus même, de façon très distincte du rapport, peut produire une incidence positive sur certaines négociations.

En somme, pour donner suite à la question à savoir dans quelle mesure l'enquête aide effectivement les parties à conclure un accord, l'analyse des données et les réponses des enquêteurs et des parties aux entrevues et aux questionnaires laissent entendre ce qui suit :

a) L'enquête constitue, pour de nombreuses parties, un encouragement à conclure un accord, afin d'éviter le processus, exactement de la même façon que les litiges en matière de droit ont tendance à se régler avant l'audience d'arbitrage. Le nombre d'accords réglés pour cette raison n'est pas connu; il se peut cependant qu'il soit très important;
b) Dans l'ensemble des situations de négociation qui ont fait intervenir un enquêteur, environ 50 % ont donné lieu à la conclusion d'un accord plus ou moins immédiatement (soit dans le délai de 25 jours de la diffusion du rapport dans le grand public);
c) L'enquête est utile, dans une mesure importante mais indéfinie, dans nombre des situations qui, pour diverses raisons, connaissent un règlement nettement au-delà des 25 jours de la diffusion du rapport dans le grand public;

d) Le processus lui-même peut être utile, puisqu'il apporte aux négociations une structure, une cohérence et un certain degré de communication (qui pouvait lui faire défaut auparavant) et oblige les parties à réévaluer leurs positions;

e) Le rapport est utile puisque les recommandations qu'il renferme, auxquelles les parties accordent une cote élevée pour ce qui est de la justice, du caractère rationnel et de l'aspect pratique, peut renfermer un projet d'accord et, dans une moindre mesure, parce que ce rapport permet de gêner l'une des deux parties ou les deux.

Il est très important de se rappeler, en examinant les taux de conclusion des accords, que les situations qui font intervenir une enquête sont intrinsèquement les plus difficiles. La Figure II ci-dessus nous apprend que, en moyenne depuis 1976, 28 % de toutes les situations de négociation ont donné lieu à un accord en juin et 46 % ont conduit à un règlement avant septembe. Il est justifié de conclure que nombre de ces situations étaient relativement faciles; le reste, soit 54 %, était constitué des situations les plus difficiles, dans l'ensemble, ce qui justifiait l'intervention d'un enquêteur. Dans ce contexte, les taux de conclusion d'accords relevés ci-dessus sont encore plus impressionnants, particulièrement à la lumière du fait que, par opposition aux autres lois en matière de règlement des litiges, les parties ont, dans le cadre de la Loi 100, toute la latitude voulue, en théorie, de ne pas tenir compte des recommandations de l'enquêteur.

4.

L'enquête retarde-t-elle la négociation?

La négociation entre conseils scolaires et enseignants réclame-t-elle des délais trop longs?

Les négociations ont tendance à être trop longues et à s'étirer. Telle est la critique qu'on entend le plus souvent au sujet de la Loi 100. En outre, selon une autre critique très courante au sujet de l'enquête, cette intervention retarde le processus et constitue, par conséquent, une des causes essentielles de la lenteur des négociations. Certes, ces deux notions figurent en évidence dans un certain nombre d'exposés soumis au comité législatif appelé à examiner la Loi 100.

En fait cependant, pour ce qui est des délais réels de négociation, les éléments justificatifs laissent entendre que dans le secteur de l'enseignement en Ontario, elles ne demandent pas beaucoup plus de temps, dans l'ensemble, qu'ailleurs dans les autres secteurs de négociation collective de la province. En surface, et compte tenu de l'exigence de la loi, qui prévoit un avis d'intention de négocier à signifier au plus tard le 31 janvier, les négociations entre conseils scolaires et enseignants s'étirent, en apparence, sur des délais assez longs. Cependant, les hypothèses voulant que les négociations débutent en janvier et se poursuivent sans interruption jusqu'à la conclusion d'un accord allongent considérablement les délais réels de négociation, tout simplement parce que, dans la vaste majorité des cas, ces négociations ne débutent, dans la réalité, qu'en janvier et s'interrompent pendant au moins deux mois au cours de la période estivale. Pour être valable, toute comparaison de la durée des négociations doit tenir compte de ces facteurs.

Une fois ces facteurs pris en compte, les résultats laissent entendre que même s'il existe beaucoup moins d'accords réglés entre conseils scolaires et enseignants dès les premiers stades des négociations, il n'existe pas de différence substantielle, dans l'ensemble, pour ce qui est de la durée des négociations entre le secteur de l'enseignement de l'Ontario et les milieux de travail organisés en général. Les comparaisons réelles sont produites au Tableau V; elles reposent sur les hypothèses voulant que les négociations débutent effectivement le 1er mars et sont ajournées pendant juillet et août[33].

Tableau V. Durée de conclusion des accords

	Entre 1 et 3 mois	Entre 4 et 6 mois	Total des accords conclus après 6 mois	Entre 7 et 9 mois	Total des accords conclus après 9 mois	Entre 10 et 12 mois	Total des accords conclus après 12 mois	Plus de 12 mois
1986,								
enseignants	8,37	54,37	62,74	17,45	80,19	18,80	98,99	0,67
tous les secteurs	30,40	31,50	61,90	8,40	70,30	17,80	88,10	11,90
1985,								
enseignants	7,02	39,45	46,47	35,14	81,61	15,68	97,29	2,70
tous les secteurs	35,80	25,70	61,50	21,20	82,70	9,40	92,10	7,90
1984,								
enseignants	6,44	28,61	35,05	32,62	67,67	20,60	88,27	11,58
tous les secteurs	49,00	34,90	83,90	12,00	95,90	3,60	99,50	0,50
1983,								
enseignants	11,19	67,84	79,03	9,79	88,82	5,60	94,42	4,90
tous les secteurs	63,20	27,50	90,70	5,90	96,60	1,80	98,40	1,60
1982,								
enseignants	10,00	50,58	60,58	19,42	80,00	9,41	89,41	10,59
tous les secteurs	40,90	33,50	74,40	17,20	91,60	4,10	95,70	4,30
1981,								
enseignants	7,65	61,78	69,43	20,38	89,81	7,64	97,45	2,55
tous les secteurs	22,60	36,10	58,70	13,70	72,40	13,50	85,90	14,20
1980,								
enseignants	6,72	61,95	68,67	14,92	83,59	14,92	98,51	1,50
tous les secteurs	33,00	36,10	69,10	13,40	82,50	6,30	88,80	11,20
1979,								
enseignants	2,73	38,79	41,52	24,13	65,65	20,31	85,96	14,22
tous les secteurs	12,10	34,30	46,40	22,40	68,80	13,10	81,90	7,80
1978,								
enseignants	4,77	46,65	51,42	31,43	82,85	11,90	94,75	5,25
tous les secteurs	29,10	30,10	59,20	27,60	86,80	7,80	94,60	5,40
1977,								
enseignants	10,38	62,74	73,12	17,92	91,04	6,61	97,65	2,36
tous les secteurs	36,50	35,70	72,20	17,20	89,40	6,40	95,80	4,20
1976,								
enseignants	6,05	59,79	65,84	27,47	93,31	4,40	97,71	3,30
tous les secteurs	23,00	35,70	58,70	22,70	81,40	15,20	96,60	3,40
Totaux,								
enseignants	7,39	52,05	59,44	22,79	82,23	12,35	94,58	5,42
tous les secteurs	34,15	32,83	66,97	16,52	83,49	9,00	92,49	6,58
Part des accords conclus, sans tenir compte de 1984								
Enseignants	7,49	54,39	61,88	21,81	83,69	11,53	95,21	4,80
tous les secteurs	32,66	32,62	65,28	16,97	82,25	9,54	91,79	7,19

Comme nous l'avons vu, beaucoup moins d'accords sont conclus entre conseils scolaires et enseignants au cours de la période de un à trois mois; en revanche, pour presque toutes les années, beaucoup plus d'accords sont conclus au cours de la durée de quatre à six mois, de sorte que le taux cumulatif de conclusion des accords à la fin de six mois est très proche de celui de tous les autres secteurs. Un coup d'oeil à la colonne intitulée «Total des accords conclus après 6 mois» nous apprend qu'à l'exception de la période de 1982 à 1985, les taux de conclusion des accords dans le secteur de l'enseignant et dans tous les autres secteurs sont à peu près égaux. Au cours de l'une de ces années, soit 1984, le secteur public était affranchi des mesures d'encadrement des rémunérations; voilà pourquoi les négociations ont été considérablement ralenties. En tenant compte des onze années au total, le lecteur constatera que la part cumulative des litiges réglés entre conseils scolaires et enseignants après six mois se situe dans l'intervalle de 7,5 points procentuels du taux de l'ensemble des secteurs et qu'il est à peu près égal à ce taux après une durée de neuf mois. Sans tenir compte de l'année anormale 1984, les taux cumulatifs de conclusion d'accords après six mois se situent dans l'intervalle de 3,4 points procentuels des deux ensembles de population, alors que les taux cumulatifs après neuf et douze mois sont supérieurs, dans le cas des enseignants, à celui des autres secteurs. À cet égard, il convient de se rappeler que les méthodes de négociation collective entre conseils scolaires et enseignants sont en apparence intrinsèquement différentes de celles auxquelles on fait souvent appel dans le secteur privé, où les parties tentent de négocier de façon assez régulière pendant plusieurs semaines. Dans le secteur de l'enseignement, on a plutôt tendance à tenir une assemblée en soirée toutes les deux semaines. En d'autres termes, le rythme (du moins au début) est délibérément plus lent.

Il convient de prendre note d'une réserve au sujet de ces données. Tout d'abord, l'ensemble des secteurs de négociation comprend à la fois les secteurs privé et public; alors que le ministère du Travail n'a pas fait de distinction entre ces deux secteurs avant 1983, les données compilées depuis cette année laissent entendre clairement que les négociations dans le secteur public réclament des délais beaucoup plus longs que dans le secteur privé. Par conséquent, même si l'on peut en conclure que, pour ce qui est du taux cumulatif de conclusion des accords après six mois, les litiges entre conseils scolaires et enseignants semblent être à peu près sur un pied d'égalité avec l'ensemble des autres secteurs dans le cadre des négociations collectives, ils sont en fait plus longs à régler que dans la plupart des cas relevant du

33. Il convient de noter deux questions au sujet de ces comparaisons. Tout d'abord, les données du ministère du Travail permettent de mesurer la durée des négociations à partir de la première réunion effective de négociation. Par ailleurs, les données de la C.R.T.E. sur les négociations des enseignants mesurent cette durée par rapport à la date de la convention provisoire. Compte tenu du schème normal de négociation des enseignants, qui prévoit la délivrance d'un avis officiel avant le 31 janvier et la tenue de la première réunion beaucoup de temps après, la date du 1er mars a été retenue pour le lancement présumé des négociations réelles. Il s'agit d'une hypothèse prudente, puisque de nombreux cycles de négociation entre enseignants et conseils scolaires ne commencent, en réalité, que longtemps après le 1er mars. Deuxièmement, il a été tenu compte du fait que dans la grande majorité des cas, les négociations entre enseignants et conseils scolaires de l'Ontario sont ajournées pour la période estivale. Par conséquent, il n'a pas été tenu compte des mois de juillet et d'août pour permettre des comparaisons.

secteur privé, mais demandent moins de temps que la plupart des cas dans le secteur public.

Nous ne voulons pas laisser entendre ainsi que les négociations entre conseils scolaires et enseignants de l'Ontario ne réclament pas plus de temps. Nous voulons cependant signaler que, en examinant un secteur qui doit débattre de questions complexes et problématiques par inhérence, dans un contexte difficile et en constante évolution en apparence, dans l'ensemble des secteurs de la négociation collective, et en particulier celui des autres domaines du secteur public, les antécédents sont loin d'être défavorables.

Il est à la fois significatif et étonnant qu'il en soit ainsi, puisque tous les intervenants dans le cadre du processus, y compris l'auteur de ce document, d'autres tiers, les parties elles-mêmes et la C.R.T.E., semblent avoir admir que l'observation sur la démesure des délais constituait à la fois une évidence incontestable. Étant donné qu'il s'agit d'une des critiques les plus importantes de la Loi 100 et parce qu'on a trop imputé essentiellement à l'enquête la lenteur des négociations, cette constatation jette sur le processus de l'enquête, et plus généralement sur la Loi 100, un éclairage assez différent.

Il n'empêche que la question soulevée au début de ce chapitre mérite toujours plus ample examen : même si, dans l'ensemble, les négociations entre conseils scolaires et enseignants de l'Ontario ne sont pas beaucoup plus longues que celles des autres secteurs, l'enquête pourrait toujours les prolonger plus qu'il n'est nécessaire.

L'enquête ralentit-elle la négociation?

En examinant plus attentivement cette question, deux idées distinctes se font jour. Tout d'abord, une observation veut que l'enquête fasse perdre beaucoup de temps et interrompe le processus de la négociation, peut-être à un point de jonction qui est décisif. Deuxièmement, on affirme que l'enquête ralentit la négociation préalable. Nous examinerons tour à tour chacun de ces aspects.

L'interruption des négociations

À l'évidence, la plupart des parties sont d'avis que l'enquête interrompt et gêne le processus de la négociation. Ainsi que l'a affirmé l'un des enseignants dans le questionnaire :

> On connaissait parfaitement les positions des deux parties. L'enquête a retardé l'avancement de la négociation.

Dans son exposé au comité législatif, l'un des conseils scolaires a déclaré :

> Le processus de l'enquête marque une pause dans les négociations pendant une durée considérable, alors que les parties sont appelées à préparer les exposés détaillés pour l'enquêteur[34].

34. Exposé du Conseil scolaire de la municipalité de Toronto au Comité permanent de la législature ontarienne (1987).

Bien évidemment, puisque le processus de l'enquête réclame au moins trente jours[35], l'observation voulant que les négociations soient interrompues est valable. Cependant, il faut envisager cette critique à la lumière des questions que l'enquêteur peut éliminer de l'ordre du jour au moment de l'audience, du fait qu'environ 2 % des cas aboutissent à un accord une fois l'enquêteur nommé mais avant le dépôt de son rapport, de même que par la réalité selon laquelle 15 % des rapports donnent directement lieu à la conclusion d'un accord. De même, le processus de préparation des exposés à l'intention de l'enquêteur permet à chacune des parties de perfectionner son point de vue. En d'autres termes, même si les négociations peuvent être interrompues, les éléments de preuve laissent entendre très fortement que, dans de nombreux cas, l'*avancement des négociations* n'est pas ralenti. Effectivement, dans un nombre important de cas, les négociations sont même accélérées.

Il faut également envisager cette question dans le contexte du cycle de négociations entre conseils scolaires et enseignants[36]. Ainsi que nous l'avons noté au chapitre 2, les négociations se déroulent rarement pendant l'été. Il semble donc assez déplacé de critiquer le processus de l'enquête pour une interruption de trente à quarante jours des négociations quand les parties, de leur propre gré ou selon leur habitude, cessent généralement de négocier pour une durée de soixante-dix à quatre-vingt-dix jours pendant la période estivale. Il convient peut-être de prendre note de l'ironie de la situation : alors que, dans de nombreux cas, les négociations dans le secteur privé s'intensifient au fur et à mesure qu'on approche de la date d'expiration de la convention, les négociations entre conseils scolares et enseignants complètement deux mois auparavant.

En guise de récapitulatif, l'enquête «interrompt» effectivement les négociations, mais pour un délai relativement court, si l'on tient compte de l'interruption qu'on s'impose pendant la période estivale, et d'une façon qui permet de faire évoluer considérablement les négociations.

L'enquête gêne-t-elle la négociation avant terme?

Le deuxième aspect de la critique au sujet du retard apporté au processus porte sur l'affirmation voulant que l'une des deux parties ou les deux attendent l'intervention de l'enquêteur avant de commencer à négocier véritablement. Effectivement, cette notion figurait en bonne place dans les réponses du questionnaire. En voici des exemples :

> . . . Dans notre cas, le Conseil fait rarement du travail avant terme et l'enquête l'oblige à élaborer ses positions.
>
> (enseignants)

> . . . Il semble que les négociations ne débutent pas sérieusement avant le compte à rebours.
>
> (enseignants)

35. Étant donné que généralement, les parties cessent de négocier une fois qu'on a pris la décision de faire intervenir un enquêteur ou, du moins, quand la C.R.T.E. accepté d'en désigner un, le retard apporté à la négociation est effectivement supérieur à trente jours.

36. Il existe des variantes d'une année à une autre; cependant, le modèle essentiel demeure le même depuis 1976.

. . Les deux parties peuvent attendre l'enquête et s'en servir comme moyen d'éviter de véritables négociations.

(conseils scolaires)

De nombreux éléments de preuve portent à croire que l'accusation voulant qu'il y ait peu de véritables négociations avant l'enquête est bien fondée pour un grand nombre de cas faisant intervenir le processus. Cependant, il n'est pas parfaitement évident que ce phénomène soit *provoqué par l'enquête elle-même*. L'avis des parties intervenantes sur cette question a été recueilli dans le questionnaire, tout comme en 1979[37], et semble ambivalent. La question la plus directement pertinente au retard entraîné par l'enquête était libellée comme suit : «Quelle incidence la perspective de l'intervention d'un enquêteur a-t-elle sur les négociations ***préalables***?» Voici les réponses formulées à la suite de cette question pour 1979 et 1987 :

Tableau VI: Incidence du processus de l'enquête sur les négociations préalables

	Année	
Incidence	**1979**	**1987**
Accélération des négociations	20,6 %	9,6 %
Retard des négociations sérieuses	20,6 %	27,9 %
Sans incidence	43,8 %	55,8 %
Aucun avis/Je ne sais pas	3,1 %	2,9 %
Divers	8,8 %	3,8 %

Comme en 1979, les réponses à cette question ne laissent pas apparaître une énorme différence entre les enseignants et les consils scolaires, outre le fait que, cette fois, un plus grand nombre de conseils scolaires que d'enseignants (33 % contre 23 %) ont exprimé l'avis que l'enquête retardait les négociations sérieuses. D'autre part, un nombre légèrement supérieur de conseils par rapport aux enseignants était également d'avis que l'enquête accélérait les négociations sérieuses. D'autre part, un nombre légèrement supérieur de conseils par rapport aux enseignants était également d'avis que l'enquête accélérait les négociations (9,8 % contre 9,4 %).

La part des répondants qui étaient d'avis que l'enquête accélérait les négociations préalables s'est repliée, pour passer de 20,6 % en 1979 à 9,6 % en 1987; à l'inverse la part de ceux et celles qui étaient d'avis qu'elle retardait les véritables négociations s'est relevée de 7,3 points procentuels pour s'établir à 27,9 % en 1987. De même, un nombre important de parties ont formulé des observations sur les questionnaires à l'effet que, par exemple, «. . . à notre avis, l'enquête ne sert qu'à retarder les négociations».

Par ailleurs, 58,8 % des personnes interrogées (soit 13 % de plus qu'en 1979) ont exprimé l'avis que l'enquête n'avait aucune incidence sur les négociations

37. Commission des relations de travail en éducation, op.cit. p. 73.

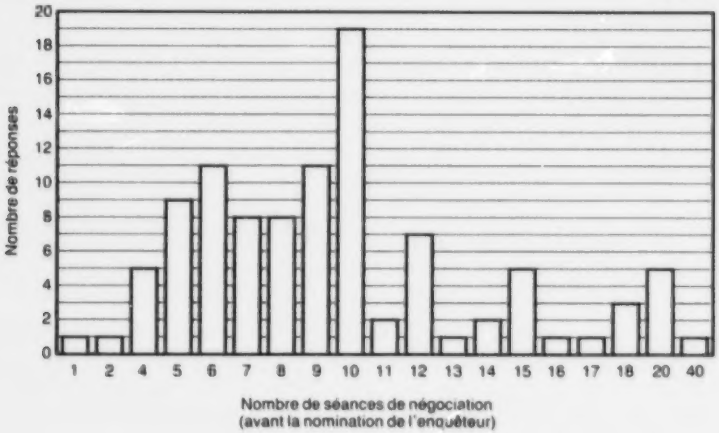
préalables. En ajoutant les réponses de ceux qui sont d'avis que l'enquête accélère les négociations ou qu'elle n'a aucune incidence, on constate que ce total est demeuré à peu près le même.

1979	1987
64,4 %	65,4 %

Dans l'ensemble, les indices sur cette question semblent, au mieux, ambivalents; malgré les plaintes souvent répétées au sujet de l'enquête, il n'est pas parfaitement évident, à partir des données recueillies, que les parties considèrent véritablement l'enquête comme une cause importante de retard.

Ce qui semble par contre clairement établi, c'est que, dans un nombre important de cas, peu de données laissent entendre qu'il y ait *véritables* négociations avant l'enquête.

Figure IV



Tout d'abord, examinons les éléments de preuve des enquêteurs. Comme nous l'avons noté au chapitre 2, les enquêteurs interrogés sont fortement d'avis que dans une forte proportion de missions d'enquête – même celles qui interviennent seulement en novembre ou décembre – , il faut faire face à un très grand nombre de questions et il y a peu d'éléments qui justifient la tenue de *véritables* négociations par les parties. En somme, les parties se trouvent très souvent encore à la première phase ou aux premières étapes de la phase II du processus des négociations au moment de l'intervention de l'enquêteur.

Les réponses exprimées par les parties dans le questionnaire étayent également cette conclusion. L'une des questions se libellait comme suit : «Combien de séances de négociation environ y a-t-il eu avant la nomination de l'enquêteur ou la tenue de l'audience?» La distribution de la fréquence des réponses est reproduite ci-dessus à

la Figure IV. Les statistiques les plus importantes qui ressortent de cette figure sont sans doute la médiane de neuf séances, la moyenne de 9,8 séances et le mode de 10. Ce qu'il faut également remarquer, c'est le «point de rupture» apparent entre 10 et 11 séances; peu de négociations semblent se prolonger au-delà de 10 séances sans l'intervention d'un enquêteur.

En se rappelant que, dans le cadre de l'avancement normal des négociations, plusieurs des premières réunions seraient assez brèves et se tiendraient pour la forme, le fait que nombre des réunions se déroulent le soir ou sont soumises à un délai-limite, de même que le fait que, pour une enquête qui a lieu en octobre (par exemple), les parties négocient en théorie depuis six mois, sans compter juillet et août, 9,82 séances de négociation constituent, en chiffres relatifs, un délai de négociation *véritable* très modeste. En fait, compte tenu de nombre exceptionnellement élevé de questions qui sont généralement inscrites à l'ordre du jour des négociations entre conseils scolaires et enseignants en Ontario, 9,8 séances donnent à peine suffisamment de temps pour examiner toutes les questions, ne serait-ce qu'une fois en bonne et due forme, et encore moins le temps d'accomplir des progrès en exprimant les positions et en laissant tomber certaines exigences[38].

Cet indice des efforts modestes de négociation véritable est en apparence raffermi par les réponses des parties à la question «Combien de questions en suspens ont été parfaitement débattues avant l'audience tenue par l'enquêteur?» Voici les réponses à cette question.

Réponses	% de répartition
Toutes les questions	62,5 %
La plupart	26,0 %
Quelques-unes	9,6 %
Aucune	1,9 %

Il paraît donc raisonnable de s'attendre à ce que, pour qu'il y ait véritable impasse, presque toutes les questions en suspens aient été débattues parfaitement. Dans 37,5 % des cas, toutes les questions en suspens n'ont pas été parfaitement débattues et, dans 11,5 % des cas, peu de questions ou encore aucune ne l'ont été. Les entrevues réalisés avec les enquêteurs et les rapports d'enquête examinés nous ont également appris que, dans un nombre alarmant de cas, presque *aucune* des conséquences n'a été réglée. Très souvent également, les questions importantes ou quasi essentielles n'ont pas été débattues du tout.

Le chiffre de 9,8 séances et le débat imparfait des questions doivent être envisagés à la lumière de l'objectif déclaré de l'enquête, qui consiste en une *procédure de règlement des impasses*. Le règlement aux Etats-Unis et au Canada sous

38. Voici un autre critère : la séance mixte s'étend généralement sur une durée de cinq à dix heures. Ce délai permet d'expliquer seulement les questions en suspens et les positions des parties, à une seule reprise et de façon assez superficielle. Il n'y a pas de négociation ni de débat bilatéraux. Les négociateurs pourraient sans peine consacrer une séance complète de huit heures à une ou deux questions seulement (ou, éventuellement, à un nombre de questions à l'ordre du jour compris entre 30 et 60). Sous cet éclairage, le nombre de 9,8 séances est encore moins impressionnant et de dénote pas un véritable effort déployé pour examiner la situation, négocier et accomplir des progrès.

le régime fédéral; ainsi que le signale le professeur Downie en ce qui a trait à l'enquête dans le cadre de la Loi 100,

> . . . L'enquêteur doit être nomé par la C.R.T.E. quand les négociations atteignent une impasse, de l'avis de l'une des parties ou de la C.R.T.E. seulement. De même, la Loi suppose qu'une impasse a été atteinte dans les cas où aucun accord n'est conclu avant l'expiration de la convention collective[39].

D'une certaine façon, cette affirmation s'harmonise avec les perceptions des parties. A la question exprimée dans le questionnaire sous le libellé «. . . les parties ont-elles atteint une impasse **réelle avant** la désignation de l'enquêteur?», 75 % des personnes interrogées ont répondu qu'il y avait effectivement une impasse et 25 % ont affirmé qu'il n'y en avait pas. Fait intéressant, les deux parties sont d'accord sur ce point, même si les enseignants ont exprimé beaucoup plus vigoureusement cet avis (à raison de 84,7 %, contre 66,7 % pour les conseils scolaires).

Par ailleurs, une compréhension même rudimentaire des négociations fait ressortir clairement que les négociateurs d'expérience ne doivent pas penser qu'ils sont eux-mêmes dans une impasse, dans le sens normal de ce terme, après un court délai de négociation véritable, surtout si ces négociations s'étendent sur un certain nombre de mois et que presque aucune exigence n'a été retranchée des premières listes.

Nous sommes donc aux prises avec une contradiction apparente. D'une part, 75 % de deux qui font appel à l'enquête affirment qu'ils ont dû faire face à une impasse. D'autre part, en ce qui concerne les éléments de preuve objectifs d'un délai très limité consacré à la négociation, un examen incomplet des questions dans presque 40 % des cas et le nombre modeste de questions réglées, il est impossible de conclure qu'on a pu éventuellement atteindre une véritable impasse dans nombre de ces cas, et encore moins dans 75 % d'entre eux. En réalité, ainsi qu'il est noté au chapitre 2, il est difficile de conclure que les parties ont épuisé la première phase, et encore moins qu'elles sont entrées dans la troisième phase.

La réponse à ce paradoxe est peut-être évidente. Un modèle normal de négociation suppose la réalisation de progrès et une convergence vers la conclusion d'un accord, en ce qui concerne le retranchement de certaines exigences et la modification des positions des deux parties sur d'autres questions, *avant* qu'on atteigne une impasse. Beaucoup trop souvent cependant, dans les litiges entre enseignants et conseils scolaires de l'Ontario, l'impasse est atteinte *sans qu'on ait accompli énormément de progrès* par rapport aux premières positions des parties. Les parties ont peut-être essayé de modifier leurs positions, dans la mesure où elles se sont réunies à un certain nombre de reprises; cependant, ni l'une ni l'autre n'a considérablement modifié sa position. En bref, il y a eu impasse la première phase de négociation.

39. B. M. Downie, ouvrage cité, p. 82.

Ce phénomène peut s'expliquer de plusieurs façons. Tout d'abord il est possible, mais improbable, que certaines des parties ne sachent pas comment négocier. On peut au moins formuler l'observation que, dans de nombreux cas, elles semblent rendre les négociations très difficiles en inscrivant trop d'exigences à l'ordre du jour des négociations. Il ne fait aucun doute que les deux parties – et en particulier, les enseignants – tendent à surcharger d'exigences les négociations; c'est ce qui ressort très clairement des entrevues réalisées auprès des enquêteurs, ainsi que des rapports d'enquête. Nombre des enquêteurs interrogés ont exprimé l'avis que les enseignants inscrivent non seulement trop d'exigences à l'ordre du jour, mais semblent également incapables de définir des priorités à cet égard. Comme l'a déclaré l'une des personnes interrogées, «. . . ils semblent incapables de prendre des décisions ou ne pas avoir la volonté d'en prendre».

Ainsi que nous l'avons noté, un certain nombre d'enquêteurs ont fait des observations sur l'inclination des enseignants à inscrire un nombre important d'articles à l'ordre du jour, stratégie – s'il s'agit véritablement d'une stratégie – désormais imitée par les conseils scolaires. On a également fait observer que le processus des négociations offre une capacité limitée pour débattre ces questions et, s'il est surchargé d'articles (dont la plupart sont très complexes), ce processus se paralyse, tout comme n'importe quel autre système qui est surchargé. Il s'agit de l'«effet de blocage». En somme, parce que le système ne peut permettre de traiter cette charge, aucun progrès n'est accompli, quel qu'il soit. En réalité, les intervenants sont en colère et frustrés : les conseillers scolaires, parce qu'ils sont les destinataires de la plupart des exigences, et les deux parties, parce qu'aucun progrès n'est accompli. Selon plusieurs enquêteurs, certains conseillers scolaires sont en colère devant ce qu'ils perçoivent comme un nombre excessif d'exigences et tendent à réagir d'une façon particulièrement vive aux questions soi-disant «provinciales» (soit les exigences qui émanent des sections provinciales d'une fédération), dont ils ne voient pas la pertinence dans leur contexte particulier. On peut en dire autant des enseignants quand une question proposée par une association de conseillers scolaires est inscrite à la liste des exigences du conseil.

Il convient de faire une dernière observation en ce qui a trait au problème du nombre excessif d'exigences. Les enseignants ont souvent déclaré – tout comme ils l'ont fait dans le questionnaire – que les conseillers scolaires ne négocient pas avant d'être forcés de le faire, soit par l'enquête, soit par une autre forme d'échéance. «Ils se ferment complètement» selon les termes d'un négociateur. «Jusqu'au moment de l'enquête, la seule réponse que nous adresse le conseil, sur quelque question que ce soit, c'est un non catégorique; nous recevons rarement même une explication.» Le nombre excessif d'exigences facilite cette straégie.

Outre le nombre excessif d'exigences imposées au système, l'une ou l'autre des deux parties peut être dans l'impossibilité de négocier efficacement pour n'importe quel ensemble d'autres motifs : l'inexpérience, la rotation fréquente des enseignants et des négociateurs en chef du conseil, les équipes de négociation importantes, lourdes et parfois hargneuses, pour ne citer que quelques-uns des principaux problèmes.

Selon une deuxième explication, plus vraisemblable, les parties savent négocier, mais ne sont *pas disposées* à le faire. La négociation est, essentiellement, un processus décisionnel; les décision à prendre portent sur : 1) les premières demandes à formuler; 2) le lancement des négociations sur chaque question et, fait plus important encore, 3) le moment et les modalités *d'avancement*, en retranchant certaines exigences et en modifiant la position adoptée sur d'autres questions. Sous réserve de ce qui a déjà été exprimé, même si les catégories de décisions en 1 et 2 ci-dessus peuvent ne pas constituer de difficultés, l'une des parties ou les deux peuvent ne pas ête disposées à prendre les décisions difficiles qui relèvent de la troisième catégorie, soit le retranchement de certaines exigences et la modification de leur position sur d'autres questions.

Les négociations du secteur public se déroulent dans un contexte visible et politique, où les chefs des deux parties à la négociation ont tout intérêt à présenter aux yeux de leurs membres une image de fermeté, de forte volonté et de rigueur, en refusant d'évoluer par rapport à leur première position. En outre, les parties peuvent avoir de bonnes raisons tactiques ou stratégiques d'«étirer» le processus. Sur le plan tactique, il se peut que les deux parties ne soient pas impatientes de précipiter le processus; le temps joue en faveur des conseillers scolaires, alors que les enseignants ne souhaitent pas demander un vote prématuré de grève ou sur la dernière offre reçue. Fait plus important encore, dans un secteur où la négociation par modèle est tellement prépondérante et où l'image des parties est attribuable à leur succès dans les négociations, ni l'une ni l'autre ne voudra accepter un accord qui leur donnera une image défavorable six mois après la conclusion d'autres conventions.

Cependant, les négociateurs peuvent s'offrir le luxe de ne pas négocier, dans le seul cas où une condition importante est remplie : ni l'une ni l'autre des deux parties n'exerce de pression. Les parties à la négociation décident de modifier leur position non parce qu'elles le veulent, mais parce que, si elles ne le font pas, elles ouvrent la porte à un résultat moins souhaitable. Dans les cas où il est peu probable que ce résultat se produise, par exemple comme on pourrait l'affirmer, au cours de la période de janvier à septembre du cycle des négociations en Ontario, rien ne justifie qu'on prenne des décisions fermes; plusieurs raisons militent peut-être même en cette faveur. Ainsi que nous l'avons noté auparavant, la seule véritable menace qui pès sur les parties au cours de cette période provient d'une enquête qui intervient en septembre; à l'évidence, cette menace n'est même pas suffisante dans de nombreux cas.

Comme nous l'avons vu, il se peut que les parties ne souhaitent pas conclure d'accord aussi tôt dans le processus. Il n'est pas non plus facile – et c'est la troisième explication – de conclure d'accord au premier stade des négociations dans ce secteur. Les questions sont complexes et difficiles à régler; les communiqués concernant les subventions et le financement sont diffusés plus tard au cours de l'année, tout comme les prévisions sur les inscriptions de la prochaine année scolaire. De même, la plupart des négociateurs exercent d'autres fonctions à plein temps. Le secteur de

l'enseignement en Ontario est de toute façon difficile et turbulent, et la négociation collective ne se réalise pas sans peine.

En bref, pour conclure un accord en juin, il faut réunir un certain nombre de conditions, à savoir :

1) Les parties doivent entretenir une relation raisonnable;

2) Elles doivent compter, dans leurs rangs, des négociateurs compétents et efficaces;

3) Les deux parties doivent être disposées à avancer des sommes pour un règlement anticipé et qui, à la lumière du modèle de conclusion des accords au cours des six ou huit mois ultérieurs, pourrait donner à l'une d'entre elles une image défavorable;

4) Il ne doit pas intervenir de facteur politique qui complique la situation, par exemple l'influence d'une élection d'un conseil scolaire ou des difficultés inter ou intra-fédération;

5) Aucune question constituant une priorité absolue et fortement controversée ne doit être inscrite à l'ordre du jour des négociations;

6) Les deux parties doivent souhaiter conclure un accord dès le début du processus;

7) Tous les autres événements doivent se dérouler harmonieusement.

Il va sans dire que la réunion de toutes ces conditions n'est pas monnaie courante. Ainsi, les réalités de la négociation collective entre conseils scolaires et enseignants de l'Ontario donnent lieu à un ensemble important de négociations qui, en raison de l'impossibilité ou de la non-volonté des deux parties, ou de ces deux considérations à la fois, n'est pas réglé avant septembre. Compte tenu de l'article 14 de Loi 100, qui rend obligatoire, en théorie, l'enquête dans tous ces cas, et qui la rend obligatoire *de fait* une fois que les parties en ont fait la demande au-delà du 1er septembre, un nombre important des négociations qui appartiennent à cette catégorie aboutit à une enquête.

Par conséquent, en raison des réalités de la Loi 100 et de la négociation collective entre enseignants et conseils scolaires de l'Ontario, les parties sont, d'une certaine façon, «habituées, par l'expérience, à s'attendre à être soumises à une enquête», selon les termes d'un enquêteur interrogé. Nombreuses sont les parties, aussi bien les enseignants que les conseils scolaires, qui ont exprimé des observations analogues dans le questionnaire. Même si ces observations ont pris plusieurs formes, elles revenaient toutes à dire que «l'enquête fait partie du processus». De même, les parties ont peut-être été tout simplement conditionnées, par les mêmes forces en jeu, à se considérer comme dans une impasse quand elles font appel au processus de l'enquête.

En somme, quatre raisons au moins expliquent l'absence de progrès dans le cadre des négociations avant l'échéance de l'automne et l'intervention de l'enquêteur : 1) le manque d'expérience dans les négociations; 2) les négociateurs qui ne sont *pas disposés* à prendre des décisions fermes, qui sont essentielles à la véri-

table négociation; 3) un contexte qui rend difficiles des progrès et la conclusion d'un accord tôt au début du processus; et 4) l'absence de tensions, autres que la perspective de l'enquête imposée aux parties. Aucune de ces raisons ne concerne le processus de l'enquête lui-même; cependant, pour la plupart des parties, l'enquête fait partie intégrante du processus et elles s'attendent à devoir la subir.

D'autre part, y a-t-il quelqu'autre élément que ce soit de l'enquête qui incite également les parties à ne pas négocier avant terme? Ainsi, le soi-disant «effet de refroidissement», pour lequel l'arbitrage des intérêts a été condamné, existe-t-il vraiment? L'«effet de refroidissement» est le nom donné à la situation dans laquelle les parties, en sachant qu'un arbitre interviendra ultimement et imposera un règlement si elles ne s'entendent pas, et en supposant que l'arbitre tranchera le différend, misent sur des positions plus extrêmes que celles qu'elles auraient adoptées normalement, en espérant en tirer parti. En outre, en sachant que l'arbitre prendra, devant le grand public, la responsabilité du règlement, les parties permettent cette intervention avec satisfaction.

Compte tenu de la façon dont le processus de l'enquête est censé se dérouler, le fait de s'abstenir de faire des concessions représenterait une stratégie à l'opposé de l'intérêt des parties. Compte tenu du rôle de l'enquêteur, qui doit faire des observations franches sur les positions et le comportement des parties dans les négociations, une position extrême et inflexible et un nombre important de questions en suspens pourraient exposer l'une ou l'autre des deux parties à des critiques dans le rapport de l'enquêteur. Cette situation fournirait à l'enquêteur des munitions à utiliser dans l'élaboration d'un rapport percutant, qui pourrait gêner les parties, ce qui s'est effectivement produit. La logique laisse donc entendre que l'enquête ne doit pas favoriser l'«effet de refroidissement» dans une large mesure, afin de donner lieu à un meilleur rapport et à un meilleur ensemble de recommandations, bien au contraire. Il convient à nouveau de noter, cependant, que cette analyse repose sur la façon dont l'enquête est *censée se dérouler*. En d'autres termes, elle suppose que les éléments de la carotte et du bâton sont présents dans la stratégie de l'enquêteur.

Pour examiner la question, on peut également jeter un coup d'oeil à la façon dont l'enquêteur formule effectivement ses recommandations. Ainsi que nous l'avons relevé dans le chapitre 2, il tient compte, pour énoncer ses recommandations, de : 1) son avis sur l'issue pertinente des questions particulières que laissent entendre les modèles, les données et le contexte; et 2) son estimation de ce que les parties accepteront ultimement, dans la perspective d'un ensemble de recommandations. Le principe n°2 peut donner lieu à un partage, dans une certaine mesure, du différend; cependant, l'examen des rapports d'enquête fait ressortir clairement que l'enquêteur n'hésite pas à recommander de laisser tomber une majorité d'exigences même si, normalement, la plupart sont exprimées par une seule et même partie. Fait plus important encore, il est peu probable que l'enquêteur énonce des recommandations – au niveau particulier ou global – qui ne soient pas justifiables et crédibles, à la lumière du contexte de négociation dans son ensemble. Ce contexte regroupe des accords qui, depuis 1975, ont été négociés librement (soit sans l'influence des recommandations) par les parties dans 65 % des cas.

Par ailleurs, la certitude de la tenue d'une enquête à l'automne pourrait expliquer l'absence de négociations avant juin à certains autres égards. Ainsi, comme nous l'avons déjà vu, l'enquêteur constitue un bouc-émissaire commode pour les négociateurs, de part et d'autre de la table, qui pourraient ne pas souhaiter prendre ni assumer la responsabilité de prendre des décisions qu'il faudra bien prendre de toute façon. L'attentisme peut comporter un avantage.

De même, l'enquête offre aux parties un moyen de rétablir le processus des négociations et d'imprimer un certain élan à ce processur après la pause estivale. En réalité, quelqu'un d'autre s'occupe de faire le travail des parties en cause. On leur offre un processus rigoureux et structuré : il ne leur reste plus qu'à réagir à une mesure prévue : a) par les prescriptions de la Loi 100; et b) par les recommandations de l'enquêteur. Paradoxalement, l'existence et la quasi-certitude d'une enquête à l'automne constituent peut-être un complément d'encouragement pour les parties à ne pas conclure d'accord en juin et à rompre leurs négociations jusqu'à l'automne; quelqu'un d'autre s'occupera de rétablir le processus pour leur compte.

Cette considération revêt un autre aspect. Ainsi que nous l'avons vu dans les page 58, un certain nombre de parties ont exprimé des observations qui critiquent l'enquête dans les questionnaires et qui affirment que l'autre partie n'est sérieuse qu'au moment de l'enquête.

> . . . Dans notre cas, le conseil fait rarement du travail avant terme et l'enquête l'oblige à élaborer sa position.
>
> (enseignants)

> . . . Il semble qu'il n'y ait pas de négociation sérieuse avant l'intervention de l'enquêteur.
>
> (enseignants)

Cette observation, souvent reprise comme critique du processus de l'enquête, semble confirmer que l'enquête constitue un point de tension mais que, parce qu'elle intervient en septembre, il n'y a aucun encouragement à négocier avant ce moment. Même si cette observation paraît justifiée, elle semble assez perverse quand elle constitue une critique de l'enquête. Elle revient sûrement à affirmer que l'enquête est efficace et qu'elle devrait peut-être intervenir plus tôt.

En somme, même si ces éléments de preuve abondants justifient le fait que, dans un nombre considérable d'affaires, les parties ont accompli peu de progrès à la table des négociations avant l'intervention d'un enquêteur à l'automne, une analyse de ces éléments laisse entendre que cette situation est beaucoup moins tributaire de l'enquête elle-même que des parties du processus de négociation, de la nature des questions et de l'absence d'un encouragement suffisant à prendre des décisions fermes avant la période estivale. En outre, même si l'enquête interrompt effectivement la négociation, le retard qu'elle entraîne est bref comparativement à l'interruption qu'on s'impose pendant les mois d'été et ce retard peut favoriser l'avancement de la négociation. Enfin, si l'enquête se déroule en bonne et due forme, selon les modalités prévues, il ne devrait pas y avoir d'incitation, pour les parties, à adopter et respecter des positions extrêmes avant l'intervention de l'enquêteur.

5.

L'enquête permet-elle d'éviter la grève?

Nous avons signalé, au chapitre 2, que l'enquête avait notamment pour fonction de modifier l'orientation d'une négociation susceptible de déboucher sur une grève. Heureusement, cette fonction n'est pas souvent nécessaire; cependant, compte tenu des réalités de la négociation collective et des aspects profondément humains qui l'influencent, certaines négociations débouchent inévitablement et inexorablement sur une rupture des pourparlers et sur une grève.

Il s'agit d'un aspect difficile à sonder de façon empirique. En réponse à une question dans laquelle on leur demandait si l'enquête augmentait ou diminuait la probabilité de moyens de pression, les parties ont répondu en nombre considérable qu'il n'y avait pas d'incidence.

	Les deux	Enseignants	Conseil
Augmentation	12 %	6	18
Diminution	14 %	19	10
Sans incidence	75 %	76	72

Cependant, ainsi que nous l'avons vu, la plupart des enquêteurs interrogés ont déclaré à au moins une reprise qu'ils étaient d'avis que la situation débouchait manifestement sur une grève et que le rapport d'enquête modifiait d'une façon ou d'une autre l'orientation des négociations afin d'éviter la grève.

En guise d'illustration, nous avons reproduit ci-après deux profils des ces litiges. Il convient cependant d'insister fortement sur le fait que les profils ci-après témoignent du point de vue de l'enquêteur lui-même, et non de celui des parties.

Situation A

- Piètres relations, antérieurement, entre les parties : grève prolongée au cours du cycle précédant les négociations et sentiment d'amertume persistant de part et d'autre.
- A la suite de la grève précédente, accentuation de l'intérêt du grand public et des médias d'information à l'endroit des négociations en cours.

- Une question perpétue le ressentiment des enseignants (dans ce cas, grille des salaires très faible par rapport à la répartition provinciale depuis longtemps).
- Insistance, par le conseil dans le cadre du cycle actuel, sur des concessions importantes et symboliques; dans ce cas, assujettissement de la prime de retraite, manifestement en échange d'un rattrapage salarial important.
- En réalité cependant, propositions de majoration salariale très modestes.
- Démarche abrasive des deux parties à la table des négociations.
- Intervention, à la demande du conseil, d'un négociateur en chef extérieur et présence d'un représentant de la fédération provinciale des enseignants.
- De part et d'autre, certains intervenants, pour des motifs personnels (de l'avis de l'enquêteur), n'auraient pas songé à une grève.

Diagnotic de la situation par l'enquêteur

L'insistance du conseil sur l'assujettissement de la prime de retraite, le rang salarial très faible des enseignants dans l'ensemble de la province, la participation de plusieurs intervenants extérieurs et toutes sortes d'intervenants avec des ordres du jour différents, en plus de la grève prolongée et amère qui avait eu lieu, étaient autant de conditions qui garantissaient presque le déclenchement d'une grève.

Stratégie

Le premier défi de l'enquêteur consistait à rédiger un rapport qui ne passerait pas inaperçu des médias d'information et de la population locale et, par conséquent, des parties elles-mêmes. Par opposition à la plupart des situations d'enquête, ce défi était relativement facile à relever puisque, en raison de la grève déclenchée à l'issue du dernier cycle des négociations, le grand public et les médias étaient attentifs à l'évolution de la situation. L'enquêteur a rédigé un rapport aussi succinct que possible, a formulé des recommandations spectaculaires et a fait une déclaration catégorique à l'effet que si les parties continuaient de débattre les questions selon la même orientation, la grève était une quasi-certitude.

Ce travail effectué, l'enquêteur devait décider de l'ensemble des recommandations à exprimer. Convaincu du fait que l'un des traits essentiels de la relation empoisonnée et de la situation de négociation et *le* facteur déclencheur d'une grève correspondaient à la très faible situation salariale des enseignants, l'enquêteur a fait de l'élimination de cette situation l'élément essentiel de ses recommandations; ainsi, il supprimait un obstacle de taille pour l'avancement des négociations et favorisait à long terme l'amélioration de la relation entre le conseil scolaire et les enseignants. La recommandation de l'enquêteur – qui consistait à ramener la situation des enseignants à la médiane salariale provinciale – devait s'étaler sur une convention de deux ans, assortie de grilles partagées, de façon à réduire les charges salariales pour le conseil. L'enquêteur a également recommandé que le conseil cesse d'insister sur l'assujettissement de la prime de retraite pour ce cycle des négociations et a laissé entendre que les parties devaient s'efforcer de mettre au point des solutions de rechange plus ingénieuses et satisfaisantes réciproquement au cours de la durée de la prochaine convention.

Le conseil a accepté l'essentiel des recommandations (au grand désespoir de son négociateur extérieur), a déposé une proposition qui se rapprochait de la somme recommandée dans le rapport d'enquête et a modifié sa position en matière de primes de retraite. Les négociations se sont poursuivies pendant environ cinq autres mois avec une médiation intensive; cependant, le dépôt, à la table des négociations, d'une proposition salariale sérieuse sapait fortement tout fondement crédible pour des moyens de pression. Dans l'ensemble, même s'il ne s'agit certainement pas d'un processus très net ni précis, l'enquête, de pair avec la négociation, a spectaculairement modifié l'orientation des négociations et a permis d'éviter la certitude d'une deuxième grève très amère.

Situation B

- Le grand public impose au conseil des tensions pour réaliser des économies.
- Baisse considérable des inscriptions au sein du réseau scolaire.
- Zone souffrant d'une dépression économique et d'un très fort taux de chômage.
- L'existence, dans la convention, d'une clause très inusitée qui conférait aux enseignants une permanence quasi absolue.
- Un journal de la localité suivait très attentivement la négociation collective avec les enseignants; ce journal avait publié des reportages très critiques sur la prime de retraite et la clause en matière de permanence d'emploi des enseignants.
- Le conseil exigeait l'élimination de la clause de permanence.
- Les enseignants refusaient avec véhémence la suppression de cette clause.
- La section locale des enseignants était en apparence fortement appuyée par sa fédération dans sa position à ce sujet.

Diagnostic de la situation par l'enquêteur

Si les enseignants ne faisaient pas de concession sur la clause de permanence, il allait certainement y avoir une grève, dont l'issue leur serait défavorable de façon décisive.

Stratégie

A nouveau, il n'y avait aucune difficulté de publicité, puisque les médias d'information s'intéressaient vivement au secteur de l'enseignement en général et à la négociation collective en particulier; et qu'ils suivaient de très près l'évolution des négociations. L'enquêteur pouvait donc établir son rapport avec la certitude que s'il était bien rédigé, il ferait l'objet d'une attention considérable.

Dans ce contexte, l'enquêteur a rédigé son rapport, dont la première moitié attaquait la clause de permanence; à partir de toutes les sources possibles, soit aussi bien des comparaisons avec toutes les autres conventions collectives du pays – conclues avec des enseignants et d'autres secteurs – que des données de sondages Gallup, l'enquêteur s'est efforcé de démontrer deux choses : 1) il était parfaitement déraisonnable et irréaliste, pour les enseignants, de s'attendre à conserver cette clause, qu'ils finiraient par perdre de toute façon; 2) la seule stratégie logique qui

s'offrait à eux consistait à échanger cette clause contre des concessions qui leur seraient plus utiles. Dans la deuxième moitié de son rapport, l'enquêteur précisait les mesures à adopter par le conseil, sur le plan financier et pour d'autres aspects, en échange de l'accord des enseignants d'abandonner la clause de permanence. Cette stratégie a été fructueuse, les parties ont conclu un accord en fonction des recommandations de l'enquêteur et le rapport n'a jamais été rendu public.

Sous maints aspects, cette situation illustre parfaitement la théorie d'origine du bon fonctionnement du processus de l'enquête. Dans ce cas, l'enquête a produit les résultats voulus, parce que tous les éléments nécessaires ont été réunis : négociations évoluées, avec des questions bien définies et relativement peu nombreuses; l'une des parties tenait à une position qui aurait permis à l'enquêteur d'établir un rapport qui l'aurait gênée s'il avait été rendu public; et un quotidien local suivait de près l'évolution de la question. En bref, le processus de cette enquête bénéficiait à la fois du bâton de la gêne publique éventuelle et de la carotte d'un accord vivement défendu par l'enquêteur. Malheureusement, il faut signaler que cette réunion de conditions est relativement exceptionnelle dans le cas des enquêtes effectuées dans le cadre de la Loi 100.

6.

L'incidence de la chronologie sur l'utilité de l'enquête

Le chapitre 4 conclut que, pour toutes sortes de raisons, les parties accomplissent relativement peu de progrès avant septembre. Compte tenu de l'Article 20 de la Loi, l'enquête devient, à une moment donné de l'automne, fortement probable dans le cas des négociations qui n'ont pas débouché sur un accord. Même si nous avons affirmé, au chapitre 4, que l'absence de progrès préalablement à l'enquête ne pouvait être attribuée à l'enquête elle-même dans une mesure importante, il ne fait aucun doute que cette chronologie diminue considérablement l'utilité de l'enquête.

La situation des négociations au début de l'automne

Si les parties ne sont pas en mesure de conclure un accord ou de se rapprocher d'un règlement avant juin, ou qu'elles ne souhaitent pas le faire, elles perdent alors la cadence qui s'était établie, puisqu'elles cessent de négocier pendant l'été. Et quand vient le moment de reprendre les négociations, l'environnement provincial a peut-être changé et tout sentiment d'urgence ressenti au printemps (afin de conclure les négociations avant l'été et d'éviter un long processus à l'automne) disparaît. D'une certaine façon, les parties doivent se réorienter et rétablir le processus, dans un environnement légèrement modifié, au début d'une nouvelle année scolaire, sans trop être pressées de réaliser quoi que ce soit à court terme. Cette tension serait de toute façon nuancée par le fait que le début d'une nouvelle année scolaire représente pour les parties une époque affairée, puisqu'elles doivent se consacrer à des problèmes plus immédiats.

De façon plus réaliste, il semblerait que, dans de nombreuses situations, il n'y ait tout simplement jamais eu de cadence établie et que, pour un aspect essentiel, *les négociations commencent en septembre, plutôt que de se terminer ou d'atteindre une impasse* à ce moment. En d'autres terms, presque aucune question portant à conséquence n'a été réglée; en plus, l'évaluation et l'apprentissage normalement associés à la première phase des négociations ont disparu au cours de l'été. Même si, à cet égard, les négociations démarrent ou reprennent, c'est exactement le con-

traire qui est vrai sous un asspect crucial : les parties ont négocié pendant un délai qui paraît très long et, même si le rythme de leurs négociations a peut-être été de tout repos, la patience des négociateurs à l'égard du processus et de l'autre partie s'amenuise peut-être. Sous un aspect humain, le climat n'est peut-être pas propice au pragmatisme ou au compromis.

En somme, compte tenu des délais de règlement prévus par la Loi 100, dans un grand nombre de cas, le début de l'automne semble constituer un moment tout à fait inadapté pour imposer une enquête, du moins, en ce qui a trait à l'évolution de l'environnement des négociations, à l'absence probable d'une cadence de négociation, à l'humeur des parties et au nombre de questions en suspens.

L'information du grand public et l'utilisation de la tension qu'il exerce

Ainsi que nous l'avons vu au chapitre 1, les auteurs de la loi ont jugé que l'information du grand public en ce qui a trait aux négociations essentielles qui se déroulent dans le secteur public constituait un rôle crucial et important du processus de l'enquête dans le cadre de la Loi 100. L'importance de ce rôle découlait de la conviction voulant que si le grand public était bien renseigné sur les positions adoptées par les parties à l'occasion d'une impasse de négociation, cette information créerait une tension qui obligerait les parties à faire des compromis et à résoudre cette impasse. En fait, ce rôle est peut-être considérable, puisqu'il s'agit de la seule source de puissance dont un enquêteur peut disposer dans les cas où l'une des deux parties (ou les deux) ne souhaite pas faire de compromis. Il paraît cependant évident que la réaction du grand public comme source de tension sur les parties s'est rarement réalisée.

À cet égard, les auteurs de la Loi 100 ont établi une hypothèse qui est essentiellement peu valable, ainsi que le confirment onze années d'expérience de l'enquête. Les auteurs de la Loi 100 ont en effet supposé que, s'il devait y avoir grève, cette grève suivrait de près la diffusion du rapport d'enquête dans le grand public. Selon les archives, les grèves survenues ont suivi l'enquête de quelques mois, plutôt que de quelques semaines[40]. Même si, en vertu de l'article 63 de la Loi, les enseignants sont en mesure de déclencher une grève après un délai de trente jours suivant la réception du rapport d'enquête, en réalité, cette situation ne se produit jamais. Si la situation continue d'évoluer vers le déclenchement d'une grève, cette grève est généralement intervenue longtemps après le dépôt du rapport de l'enquêteur. Cette situation a été dépassée par les événements et, à toutes fins utiles, constitue une question inerte.

Cet aspect particulier du processus a été examiné dans quatre questions qui figuraient dans le questionnaire soumis aux parties. À la question de savoir si le grand public s'intéressait généralement aux modalités de l'enquête, 83 % des personnes interrogées ont répondu par la négative. En ce qui a trait aux reportages

40. Par exemple, quand la grève a été déclenchée le 16 septembre 1985 dans le comté de Wellington, le rapport de l'enquêteur avait été rendu public six mois auparavant. Cette situation est généralisée.

consacrés par les journaux aux rapports d'enquête une fois rendus publics, voici les réponses des parties :

Vaste reportage	12,5 %
Reportage modeste	21,6 %
Reportage très faible	51,1 %
Ne sait pas	14,8 %

À la question «Si le rapport avait fait l'objet d'un reportage, ce reportage aurait-il eu une incidence sur la conclusion d'un accord?», les parties ont répondu ce qui suit :

Incidence considérable	3,9 %
Incidence modeste	3,9 %
Peu d'incidence	19,7 %
Aucune incidence	72,4 %

À l'évidence, les réponses ci-dessus rendent compte du très peu d'intérêt du grand public et des médias à l'endroit des résultats de l'enquête. Étant donné que ce genre de résultat ne crée pas d'étonnement, on a également posé aux parties la question suivante : «Si le rapport n'avait pas fait l'objet d'un reportage vaste ou modeste, quel en était le motif?» Comme en font foi les observations suivantes, les réponses des deux parties à cette question font ressortir un modèle significatif :

> . . . Les négociations d'un conseil de moindre importance ne sont pas particulièrement intéressantes tant qu'on ne parle pas de «grève».
>
> (enseignants)

> Ennui? Manque d'intérêt? – Il s'agit seulement d'un autre cycle de négociations.
>
> (enseignants)

> . . . Le grand public ne s'intéresse pas aux impasses de négociation, particulièrement chez les groupes qui, selon sa perception, sont bien rémunérés.
>
> (conseils)

> . . . Manque d'intérêt de la presse.
>
> (conseils)

Les questionnaires font très clairement ressortir que, dans une importante majorité de cas, le rapport de l'enquêteur est rendu public très longtemps avant que les parties soient proches d'une véritable rupture de négociations et, par conséquent, très longtemps avant que le déclenchement d'une grève puisse être prévu (par l'enquêteur, beaucoup moins que par le grand public) : le grand public s'intéresse tout simplement très peu au rapport d'enquête. Par conséquent, les médias d'information s'y intéressent également peu. La plupart des enquêteurs interrogés étaient également de cet avis, même si nombre d'entre eux n'étaient pas conscients du degré d'intérêt des médias d'information.

En bref, les éléments de preuve semblent confirmer irréfutablement que, même si l'enquête *permet* de renseigner le grand public, souvent, en réalité, elle ne parvient pas à le faire, puisque les rapports d'enquête suscitent eux-mêmes peu de

reportages dans les médias d'information. Cette lacune est attribuable au fait que le rapport est rendu public longtemps avant que l'on appréhende véritablement une grève et à l'absence générale d'intérêt du grand public à l'endroit des négociations entre enseignants et conseils scolaires à tout autre moment. En d'autres termes, le rôle d'information du grand public exercé par l'enquête est un accident du positionnement et de la chronologie du processus de l'enquête.

Comme en témoignent les deux affaires exposées au chapitre 5, dans les cas où les médias d'information de la localité *accordent* effectivement beaucoup d'attention aux négociations et, par conséquent, quand l'enquêteur peut compter sur les médias pour examiner attentivement et rendre compte amplement du rapport d'enquête, la diffusion de ce rapport dans le grand public peut constituer un point de tension puissant.

Cependant, cela ne veut pas dire que les reportages adéquats dans les médias d'information garantissent que le public exercera une tension sur les parties. Dans ce cas, le problème s'apparente, en principe, à la tension qui se crée pendant une grève. À moins que l'une des parties ne soit manifestement intransigeante et ait adopté une position que le grand public juge intenable ou déraisonnable par rapport à l'autre partie, le grand public fera peser sa tension sur les *deux* parties. Cette situation tend à constituer un point de tension plus faible que si l'essentiel de l'opinion publique est dirigé contre *l'une* des parties, comme ce serait le cas si le rapport avait été rendu public dans la situation B du chapitre 5.

Par ailleurs, même quand le grand public fait peser sa tension sur les deux parties, l'enquête leur offre l'occasion de compter sur l'appui de l'opinion publique : il suffit alors, pour l'une des parties, de faire savoir clairement à l'autre, et en particulier au grand public, qu'elle souhaite conclure un accord selon les modalités proposées par l'enquêteur. Telle était la stratégie adoptée par le conseil dans la situation A du chapitre 5. Ce faisant, cette partie était disposée, aux yeux du grand public, «à prendre les devants», afin d'empêcher la rupture de la négociation. L'appui offert par le grand public à la position des enseignants a été par conséquent considérablement amoindri et les fondements de crédibilité pour une grève fructueuse ont été presque entièrement sapés. On peut soutenir que si une grève était effectivement intervenue, le public y aurait opposé une forte tension, essentiellement dirigée contre les enseignants. Cependant, comme nous l'avons relevé ci-dessus, l'attention accordée par les médias d'information dans ces deux affaires constitue l'exception.

Compte tenu de l'absence générale d'intérêt, de la part des médias d'information et du grand public, à l'endroit des rapports d'enquête et étant donné le fait que, dans la plupart des cas, les enquêteurs jugent que les parties sont éloignées d'un accord (pour ce qui est du nombre de questions et des délais), il n'est pas étonnant que la plupart des enquêteurs ne semblent pas faire appel à la stratégie de la gêne. L'examen des rapports d'enquête nous apprend que, sauf dans des cas extrêmes ou exceptionnels, la plupart des enquêteurs semblent délaisser leur habitude et formulent des recommandations et des observations aussi inoffensives que possible. La vigueur du langage est rare et, quand c'est le cas, elle est presque toujours orientée vers «les parties», plutôt que vers le conseil ou les enseignants en

particulier. En bref, les rapports d'enquête ont souvent tendance à éviter d'attribuer des blâmes et à revêtir une certaine fadeur.

Dans son récent exposé au Comité législatif, un conseil des l'éducation a fait allusion à ce problème :

> . . . l'enquête peut s'avérer une structure viable pour un tiers, afin d'amener les deux parties à un litige à conclure un accord satisfaisant. Il faut rationaliser le processus de l'enquête pour permettre au tiers impartial non seulement d'avoir l'intégrité de recommander des solutions, mais également le pouvoir de préciser que la ou les parties doivent faire des concessions.

D'une certaine façon, cette démarche générale qui consiste à «blâmer les parties indistinctement» est une issue parfaitement logique de la situation à laquelle l'enquêteur fait face. En sachant tout d'abord, du fait du très grand nombre de questions en suspens et autres, qu'il est fortement improbable que les parties *puissent* conclue un accord au cours de la période de mutisme de quinze jours, même si elles le souhaitent et malgré un ensemble approprié et acceptable de recommandations, et deuxièmement, même si (et quand) le rapport est rendu public, on y accorde peu d'attention, le *spectre* de la publication du rapport est automatiquement éliminé avant même le début du processus. En d'autres termes, toutes les personnes en cause *savent* qu'il sera rendu public.

Dans ces circonstances, il est peu logique, stratégiquement, pour l'enquêteur d'essayer d'exploiter la gêne éventuelle créée par la diffusion du rapport dans le grand public. Cette gêne peut même être stérile, puisqu'elle ne permettra, éventuellement, que de mettre en colère l'une des deux parties, ce qui rendra encore moins probable l'acceptation des recommandations. Par conséquent, la stratégie logique qui découle de cette réalité fait davantage appel à la persuasion rationnelle et uniforme, et beaucoup moins au pouvoir de la gêne potentielle que suppose le modèle théorique de l'enquête. En bref, l'orientation potentielle de l'opinion publique à un point de tension pour l'une ou l'autre des deux parties est un accident du positionnement et de la chronologie de l'enquête dans le cadre du processus de négociation de la Loi 100.

7.

Résumé et conclusions

1. Le premier point de tension collective du processus de la Loi 100 correspond au 30 juin ou au 1er septembre (étant donné qu'en vertu de cette Loi, il s'agit effectivement de la même date); cette situation s'explique essentiellement, en apparence, par la menace que constitue l'enquête. Par conséquent favorise la conclusion d'accords dans le cadre des litiges de négociation entre enseignants et conseils scolaires de la même façon que l'arbitrage des droits permet de régler les griefs, en vertu de l'encouragement à éviter le processus.

2. Des accords sont conclus dans un délai immédiat dans environ 50 % des cas faisant intervenir un enquêteur.

3. L'enquête est associée à un nombre important mais indéterminé d'accords réglés plus loin dans le temps.

4. L'enquête en vertu de la Loi 100 est utile, puisqu'elle permet de faire avancer le processus des négociations, tout d'abord parce que les recommandations de l'enquêteur donnent aux parties l'occasion de régler la totalité ou une partie des questions en litige. Cependant, l'enquête s'accompagne d'un risque selon lequel une recommandation peut être erronée ou être dépassée par les événements, ce qui constitue un obstacle pour la conclusion d'un accord.

5. L'enquête semble utile dans certains cas, puisque le processus auquel elle donne lieu oblige les parties à aborder et à faire connaître leurs positions et les négociations de façon structurée, crédible et cohérente, pour la première fois dans certains cas. En d'autres termes, l'enquête les oblige à faire ce qu'ils devraient dans le cadre de véritables négociations, et qu'ils n'ont peut-être pas encore accompli.

6. Les recommandations de l'enquêteur reposent sur la conjonction de deux principes : le rapprochement et l'équité. Le rapprochement vise la conclusion de l'accord, alors que l'équité s'appuie sur des critères dotés de fondements objectifs. Le dernier principe a influencé le caractère des négociations entre enseignants et

seils scolaires vers une forme plus «rigoureuse» où l'influence du pouvoir de négociation est réduite et le pouvoir des critères objectifs est amélioré.

7. Dans certains cas, l'enquête peut modifier l'orientation des négociations et, si les négociations sont susceptibles de donner lieu à une grève, permet d'éviter cette issue. Il existe également un risque, à l'évidence, que l'inverse se produise et que l'enquête rende plus probable le déclenchement d'une grève. Il n'existe cependant aucun cas où une enquête a effectivement provoqué une grève.

8. Même s'il est indiscutable que, dans nombre des situations qui font intervenir un enquêteur, il y a eu peu de véritables négociations avant cette intervention, l'enquête est en soi une raison secondaire à ce titre. La véritable explication repose sur la nature des questions, le caractère des négociations entre enseignants et conseils scolaires, l'absence de toute pression, autre que l'enquête, favorisant la conclusion d'un accord avant l'expiration de la convention collective, et l'interruption des négociations pour la période estivale.

9. Une des hypothèses essentielles sur lesquelles le mécanisme de règlement des litiges intégré à la Loi 100 reposait – à savoir que s'il n'y a pas d'accord avant l'expiration de la convention, le 31 août, il doit obligatoirement y avoir impasse – s'est avérée non valable, du moins dans le sens traditionnel de ce terme. En réalité, les parties n'en sont bien souvent qu'à la première phase des négociations le 1er septembre.

10. Une deuxième hypothèse sous-jacente à la conception de la Loi 100 – à savoir que s'il doit y avoir une grève, l'enquête ne la précède que d'un court délai – s'est également avérée non valable. Cette situation s'explique par le fait que si l'enquête intervient au moment où les parties en sont toujours à la première phase des négociations, le processus doit toujours suivre son cours, exigence qui demande toujours beaucoup de temps dans le meilleur des cas. De même, ni l'une ni l'autre des deux parties, chacune pour ses propres motifs, n'est impatiente et ne veut précipiter l'imposition de sanctions.

11. Parce que, souvent, il n'y a pas eu de véritables négociations avant l'enquête et que les parties en sont toujours à la phase 1 des négociations, l'enquête n'est pas aussi utile qu'elle le devrait pour favoriser la conclusion d'un accord. Cette situation s'explique par deux motifs. Tout d'abord, trop de questions restent en suspens et il n'y a pas assez de temps pour en débattre en bonne et due forme. Deuxièmement, parce que les négociations doivent toujours franchir la phase II et accéder à la phase III avant la conclusion d'un accord ou le déclenchement d'une grève et que, par conséquent, toute grève potentielle est susceptible de se produire au cours des mois suivants, le grand public s'intéresse peu au rapport d'enquête. Par conséquent, la moitié de la stratégie théorique de l'enquête – soit le «bâton» de la critique des positions déraisonnables par le grand public – disparaît dès le début et l'enquêteur doit s'en remettre presque intégralement à la persuasion et à la «carotte» d'un accord éventuel.

12. Les négociations en vertu du la Loi 100 ne demandent pas plus de temps, en moyenne, que les négociations dans l'ensemble des autres secteurs en Ontario. Les données laissent entendre qu'elles demandent un peu plus de temps que dans le secteur privé et moins qu'ailleurs dans le secteur public.

Conclusions

En ce qui a trait à la capacité de l'enquête de favoriser la conclusion d'un accord, on peut résumer ce qui précède en affirmant que le processus ne semble pas permettre de produire un nombre important d'accords au cours des périodes de juin et septembre, mais que, s'il intervenait plus tard dans les négociations, il pourrait les favoriser davantage (du moins, dans une part importante des accords, dans les cas où un enquêteur est intervenu). Voilà pourquoi il est tentant de laisser entendre, comme l'on fait de nombreux auteurs auparavant, que l'enquête doit intervenir ultérieurement de façon à avoir lieu le plus près possible du déclenchement d'une grève éventuelle. Cet objectif pourrait être atteint, par exemple, en modifiant la Loi 100 afin de faire de l'enquête une troisième condition préalable à une grève légale, tout comme dans le cas, à l'heure actuelle, des scrutins déclenchés sur les dernières offres et sur la grève. Cette démarche aurait pour avantage de favoriser des négociations plus évoluées, en diminuant le nombre de questions en suspens et, fait plus important encore, le grand public et les médias d'information accorderaient leur attention au rapport d'enquête, ce qui permettrait à l'enquêteur d'utiliser intégralement la stratégie de la carotte et du bâton.

Par ailleurs, il faut éviter, en effectuant cette modification, de simplement troquer des avantages contre d'autres. Grâce au recours à la stratégie du bâton, l'enquête qui interviendrait dès avant le déclenchement d'une grève pourrait avoir un taux de réussite supérieur en ce qui concerne le nombre d'accords conclus; cependant, en faisant intervenir l'enquête avant septembre et octobre, on supprimerait un point de tension important et il est probable que la modification donnerait lieu à un nombre d'accords considérablement réduit en juin et en septembre et, parallèlement, un plus grand nombre de situations resterait sans règlement jusqu'en novembre, décembre, et même en janvier. Il est également probable que la plupart de ces situations donneraient lieu à de graves difficultés.

Le principal argument qui favorise l'intervention de l'enquête plus tard dans le processus veut que, en cas de menace de grève, le grand public consacre davantage d'attention à l'évolution de la situation et que l'enquêteur rédige son rapport à l'intention d'un auditoire vivement intéressé, ce qui met à sa disposition aussi bien la carotte que le bâton. Il peut y avoir d'autres façons d'atteindre cet objectif. Par exemple, on pourrait adresser des exemplaires du rapport de l'enquêteur à tous les conseillers scolaires et à tous les membres de la section locale, ce qui accroîtrait le pouvoir de la gêne, non seulement aux yeux du grand public, mais également pour les membres des deux parties. On pourrait étoffer ce principe en adoptant le modèle de l'État de l'Ohio et en obligeant les parties à rejeter ou à accepter explicitement les recommandations, grâce à des scrutins sous surveillance pour chacune des parties. Des variations peuvent être apportées à ce thème.

Enfin, puisqu'on a si souvent laissé entendre, notamment dans les questionnaires soumis aux parties, que l'enquête ne devrait même pas exister dans le cadre de ce processus, il faudrait examiner cette question même. La meilleure façon d'y répondre consiste peut-être à faire l'hypothèse du régime sans l'intervention d'un enquêteur. Y a-t-il la moindre preuve, où que ce soit, qu'en l'absence d'un enquêteur, les parties accompliraient des progrès plus rapides ou meilleurs dans le cadre de leurs négociations? Il se peut qu'on puisse répondre à cette question par l'affirmative; cependant, ce n'est certes pas évident. Effectivement, les données pourraient laisser entendre qu'en l'absence d'un enquêteur, de nombreuses situations de négociation resteraient tout simplement sans règlement jusque tard à l'automne et pendant l'hiver et, ultimement, il y aurait davantage de ruptures de négociation et de moyens de pression. En réalité, il se peut tout simplement que les parties modifient le moment de la conclusion de leur accord seulement si les points de tension sont modifiés dans la Loi 100; l'élimination de l'enquête leur permettrait alors de supprimer le point de tension de juin ou de septembre.

Cette question revêt également un autre aspect essentiel. Dans le chapitre 2, on a affirmé que le principe de l'équité sous-jacent aux recommandations de l'enquête influence le caractère de la négociation collective entre enseignants et conseils scolaires de l'Ontario; on a également déclaré que les résultats des négociations dans ce secteur dépendent beaucoup moins du pouvoir de négociation et beaucoup plus des critères objectifs que normalement ou par rapport au secteur privé. C'est essentiellement l'enquête qui donne lieu à cete situation et on peut affirmer qu'il s'agit d'un aspect sain et constructif du processus de négociation et qui, comme on peut le supposer, était très présent dans l'esprit des auteurs de la Loi 100.

Un dernier commentaire à l'égard de l'hostilité des parties à l'endroit de l'enquêteur s'impose peut-être, dans le contexte de l'évaluation de l'enquête. Il importe de comprendre exactement ce dont s'acquitte, *en termes réels*, l'enquêteur quand il est désigné dans une situation de négociation. À notre avis, l'enquêteur s'acquitte des tâches suivantes :

1. Il intervient pour jeter un coup d'oeil sur le travail accompli par les parties et pour surveiller et évaluer ce qu'elles ont réalisé, de méme qu'afin de rédiger un rapport qui pourrait être rendu public à ce sujet.

2. D'une certaine façon, l'enquêteur intervient pour «attirer l'attention» sur les parties, s'il est d'avis que l'une d'elles ou les deux n'ont pas fait preuve de compétence, de sérieux ou de diligence dans le cadre de leurs négociations.

3. Enfin, même si, par euphémisme, on dit que l'enquêteur intervient pour «aider les parties», il est nommé en *réalité* pour aider le *processus*, ce qui signifie souvent que sa *véritable* mission consiste à obliger l'une des deux parties ou les deux à la fois à faire des choses qu'elles ne souhaitent pas accomplir.

Sous cet éclairage, il est donc peu étonnant que l'enquête ne soit pas populaire auprès de certaines des parties.

Même si notre recherche mettait l'accent sur le processus de l'enquête, l'auteur tient à conclure en faisant une observation en ce qui a trait au régime de la Loi 100

dans son ensemble. Voici cette observation : si l'on examine objectivement le processus de la Loi 100, de façon réaliste et dans une juste perspective, les éléments de preuve laissent entendre très fortement qu'il s'agit d'un régime très satisfaisant.

Tout d'abord, ce régime a supprimé une anarchie complète qui régnait dans la négociation collective entre enseignants et conseils scolaires de l'Ontario au cours de la période de 1970 à 1975, pour la transformer en un processus ordonné et contrôlé, même s'il reste imparfait. Deuxièmement, ce processus a donné lieu à la conclusion d'accords *sans moyens de pression* dans environ 98 % des cas; ce taux de grève de 2 % doit être envisagé à la lumière d'un taux de 10 % à 14 % pour l'ensemble des intervenants dans les négociations collectives. Troisièmement, malgré tout ce que l'on entend sur la durée excessive des négociations entre enseignants et conseils scolaires, les données prouvent qu'en ce qui a trait aux délais *réels* de négociation, ces délais ne sont pas beaucoup plus longs que dans les autres secteurs où se déroulent des négociations collectives.

Quatrièmement, il s'agit d'un régime qui a conservé une forte autonomie locale, aussi bien pour les conseillers scolaires que les enseignants. Si la Loi 100 ne prévoyait pas d'arbitrage obligatoire, tout comme son mécanisme de règlement des litiges, c'est essentiellement parce que les enseignants et les conseillers scolaires s'opposaient à l'arbitrage pour toutes sortes de raisons, dont l'abandon de la responsabilité locale aux mains d'un tiers n'était pas la moindre (en particulier pour les conseillers scolaires). Quand on examine des régimes qui ne prévoient pas d'arbitrage, cette opposition semble avoir été bien fondée. Dans le secteur policier de l'Ontario, par exemple, la part des négociations réglées par des arbres indépendants au cours des trois dernières années varie entre 17 % et 35 %.

Tous ces faits doivent être envisagés dans le contexte selon lequel le régime de l'éducation de l'Ontario constitue un contexte intrinsèquement difficile pour la négociation. Les négociations dans le secteur public sont de toute façon difficiles, parce qu'elles sont ouvertes, mais pas plus que dans le secteur de l'enseignement; les questions financières posent des problèmes chroniques; les questions à négocier sont complexes et difficiles à débattre; et le régime de l'éducation lui-même subit, en apparence, une constante mutation de l'extérieur, ce qui en fait un milieu très turbulent, qui confronte régulièrement les parties en présence à des questions nouvelles et difficiles. Dans ce contexte, les résultats atteints sont enviables.

En somme, le régime de la Loi 100 a reproduit le modèle de la négociation collective dans le secteur privé, puisqu'il a donné lieu à un processus où les parties prennent leurs propres décisions. Ces décisions sont difficiles à prendre; elles s'éternisent; cependant, l'essentiel est qu'elles soient prises par les deux parties elles-mêmes, plutôt que d'être imposées par un tiers indépendant. Le fait que les conseillers scolaires et les enseignants puissent résoudre des questions aussi complexes dans un contexte institutionnel et de négociation aussi agité, avec un taux de rupture des négociations de 2 % seulement, laisse au moins entendre que le régime fonctionne relativement bien. Nous pensons que le processus de l'enquête, s'il ne constitue pas la «moelle épinière» du processus, comme on l'avait envisagé en 1975, y a au moins apporté un concours substantiel.

Bibliographie

Downie, Bryan M. «Collective Bargaining Under an Essential Disputes Commission» in *Conflict and Compromise: Collective Bargaining in the Public Sector*, Mark Thompson and Gene Swimer, rédacteurs; l'Institut de recherche sur la politique publique, 1984.

Downie, Bryan, M. *Collective Bargaining and Conflict Resolution in Education*, Centre des relations industrielles de l'Université Queen, Kingston (Ontario), 1978.

Doherty, Robert E. «A Blind Man Among the Eagles» (Allocution prononcée devant la Commission des relations de travail en éducation, le 2 septembre 1975.)

Commission des relations de travail en éducation. *Fact Finding, 1982-83: Issues and Recommendations*, Services de recherche, Commission des relations de travail en éducation, 1983.

Commission des relations de travail en éducation. *An Examination and Description of Fact Finding Under the School Boards and Teachers Collective Negotiations Act*, 1975, Services de recherche, Commission des relations de travail en éducation, 1977.

Commission des relations de travail en éducation. An Evaluation of *Fact Finding Under the School Boards and Teachers Collective Negotiations Act, 1975*. Services de recherche, Commission des relations de travail en éducation, 1979.

Commission des relations de travail en éducation. *Guidelines and Suggestions for Fact Finders*. Direction des services extérieurs, Commission des relations de travail en éducation, 1976.

Commission des relations de travail en éducation. *Rapport Annuel*, 1976-77 à 1986-87.

Fisher, Roger, et William Ury. *Getting to Yes : Negotiating Agreement Without Giving In*, Houghton Mifflin Company, 1981.

Foster, Howard G. «Ability to Pay in Public Sector Factfinding and Arbitration», *Labor Law Journal*, Vol. 35 (8) 1984.

Gallagher, Daniel G., Peter Feuille et Manmohan Chaubey. «Who wins at Fact Finding: Union, Management or Factfinder?» Procès-verbal de la 32e assemblée annuelle de la National Academy of Arbitrators, Atlanta (Georgie), 1970; p. 273-281.

Gallagher, Daniel G., et Peter A. Veghlan. «The effects of Statutory Impasse Schemes on the Acceptance of Factfinding Recommendations : Evidence from Iowa and New York» *Journal of Collective Negotiations*, Vol. 13 (2) 1984.

Gatewood, Lucian B. «Factfinding in Teacher Disputes : The Wisconsin Experience», *Monthly Labor Review*, octobre 1974, p. 47-51.

Gerhart, Paul F. et John Drotning. «Is Factfinding Useful in the Public Sector?» *Journal of Collective Negotiations*, Vol. 10, No 3, 1981, p. 279-286.

Gold, Allan B. "The Fact-Finder's Role", *The Public Interest and the Role of the Neutral in Dispute Settlement, Proceedings of the Society of Professionals in Dispute Resolution, Society of Professionals in Dispute Resolutions*. Washington (D.C.), 1973, p. 49-55.

Herman, Edward et Howard M. Leftwich. «Fact Finding in Ohio Public Sector Bargaining Revisited», *Labor Law Journal*, août 1988, p. 513-519.

Kerur, Sharad. Factfinding: *A Dispute Resolution Procedure for Collective Bargaining*, Centre de relations industrielles de l'Université Queen, 1986.

Kochan, Thomas A. Collective *Bargaining and Industrial Relations* (Richard D. Irwin Inc. Georgetown), 1980.

Matthews, B.C., Crispo, John et Fraser, R.D. *The Report of a Commission to Review the Collective Negotiation Process Between Teacher and School Boards*, Ministère de l'Education, Gouvernement de l'Ontario, 1980.

McKelvey, Jean T. «Factfinding in Public Employment Disputes : Promise or Illusion?" *Industrial and Labour Relations Review*, Vol. 22, juillet 1969, p. 528-543.

Northrup, Herbert. «Factfinding in Labor Disputes : The States' Experience», *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 17, p. 114-134.

Rehmus, Charles. «The Factfinder's Role», Procès-verbal du congrès d'inauguration de la Society of Professionals in Dispute Resolution, Washington (D.C.), 1976.

Simkin, William E. "Factfinding : Its Values and Limitations", *Proceedings of the 23rd Annual Meeting of the National Academy of Arbitrators*, Montréal, 1970, p. 165-175.

Steiber, Jack, et Benjamin W. Wolkinson. "Fact-Finding Viewed by Fact Finders : The Michigan Experience", *Labour Law Journal*, février 1977.

Zack, Arnold, M. "Improving Mediation and Fact-Finding in the Public Sector", *Labor Law Journal*, Vol. 21, N° 5, mai 1970.

Vintar, John. *Experiences With the Fact Finding Process as it Relates to Negotiated Settlements Under Bill 100 in Ontario*, Dissertation de doctorat non publiée, Université de Toronto, 1981.

Annexe: Questionnaire soumis aux parties

Introduction

La plupart des questions portent sur des cycles particuliers des négociations. Dans ces cas, nous avons reproduit un ensemble de réponses possibles pour chacun de ces cycles. Veuillez choisir une seule réponse et l'indiquer en encerclant le chiffre pertinent pour l'année où vous avez participé à la négociation d'une convention en particulier. Par exemple, si vous avez participé à la négociation de la convention de 1986–1987 (et que les négociations ont effectivement débuté en janvier 1986), veuillez choisir une réponse pour l'année 1986–1987.

1. Répondant:

   a) Représentant des enseignants du palier secondaire 1
   b) Représentant des enseignants du palier élémentaire 2
   c) Représentant d'un conseil d'écoles catholiques séparées 3
   d) Représentant d'un conseil scolaire 4

2. Quelles fonctions exerciez-vous dans le cadre des négociations?

   a) Négociateur en chef 1
   b) Membre du comité de négociation 2
   c) Personne-ressource 3
   d) Autre (veuillez préciser) 4

   _____

3. S'il n'y avait pas de convention pour une seule année au cours de 84–85, 85–86 et 86–87, veuillez préciser les années qui constituaient les conventions s'étendant sur plusieurs années ou qui en faisaient partie.

   a) 83–84 et 84–85 1
   b) 85–86 et 86–87 2
   c) 84–85 et 85–86 3
   d) 86–87 et 87–88 4
   e) 84–85, 85–86, et 86–87 5

	84–85	85–86	86–87
4. Au cours de l'année où vous avez participé aux négociations, les parties ont-elles atteint une impasse *RÉELLE* avant l'intervention de l'enquêteur?			
a) Oui	1	1	1
b) Non	2	2	2
5. Combien de séances de négociation ont eu lieu avant l'intervention de l'enquêteur ou l'audience?	84–85	85–86	86–87
	____	____	____
6. Combien de questions en suspens ont été débattues parfaitement avant l'audience d'enquête?	84–85	85–86	86–87
a) Toutes les questions	1	1	1
b) La plupart des questions	2	2	2
c) Quelques questions	3	3	3
d) Aucune des questions	4	4	4
7. Quelle incidence la perspective d'une enquête a-t-elle eue sur les négociations *PRÉALABLES*?	84–85	85–86	86–87
a) Accélération des négociations	1	1	1
b) Retard des négociations sérieuses	2	2	2
c) Sans incidence	3	3	3
d) Aucun avis/Je ne sais pas	4	4	4
e) Autres (veuillez préciser) _____			
_____			
8. À votre avis, la désignation d'un enquêteur a-t-elle été nécessaire dans ce cas?	84–85	85–86	86–87
a) Oui	1	1	1
b) Non	2	2	2
9. Quel a été, ultimement, le résultat du processus de l'enquête?	84–85	85–86	86–87
a) Un accord a été conclu avant que l'enquêteur ne reçoive un avis écrit des questions en litige.	1	1	1
b) Les questions en litige ont été communiquées à l'enquêteur, mais un accord a été conclu avant que l'enquêteur ne rencontre les parties.	2	2	2
c) L'enquêteur a rencontré les parties mais un accord a été conclu avant la rédaction de son rapport.	3	3	3
d) Le rapport d'enquête a été communiqué aux parties, mais n'a pas été rendu public.	4	4	4
e) Le rapport d'enquête a été communiqué au grand public.	5	5	5
10. Le grand public s'est-il intéressé aux procédures d'enquête?	84–85	85–86	86–87
a) Oui	1	1	1
b) Non	2	2	2

11. Si le rapport de l'enquêteur a été rendu public, combien de reportages y a-t-il eu à ce sujet dans le comté?

	84–85	85–86	86–87
a) Vaste reportage	1	1	1
b) Modeste reportage	2	2	2
c) Peu de reportage	3	3	3
d) Je ne sais pas	4	4	4

12. *Si le rapport a fait l'objet de reportages*, l'attention accordée par les médias a-t-elle eu des incidences sur la conclusion d'un accord?

	84–85	85–86	86–87
a) Grande incidence	1	1	1
b) Incidence modeste	2	2	2
c) Peu d'incidence	3	3	3
d) Aucune incidence	4	4	4

13. *Si le rapport n'a pas fait l'objet de reportages vastes ou modestes*, quels en sont les motifs?

_____

_____

_____

Chronologie de l'enquête

14. À votre avis, le processus de l'enquête doit-il automatiquement intervenir sur le champ dans le cas où les parties ne concluent pas d'accord avant le 31 août, comme le prévoit la Loi 100?

a) Oui 1
b) Non 2

15. Sinon, la date automatique du déclenchement devrait-elle précéder ou suivre le 31 août? Ne devrait-il y avoir aucune date de déclenchement?

a) Précéder (précisez) _____ 1
b) Suivre (précisez) _____ 2
c) Aucune date de déclenchement automatique 3

16. Si le processus ne doit pas se déclencher automatiquement à une date en particulier, comment faut-il le déclancher?

a) Sur demande commune des parties 1
b) À la demande de l'une des parties 2
c) Sur évaluation indépendante de la C.R.T.E. 3
d) Sur un scrutin sur les dernières offres ou de grève par les enseignants 4
e) Autres (précisez) _____ 5

_____

17. L'enquête devrait-elle n'être rien d'autre qu'une condition préalable à des moyens de pression? (De la même façon que la conciliation, même si elle n'est pas obligatoire, est une condition préalable à la grève en vertu de la *Loi sur les relations du travail de l'Ontario*)?

a) Oui	1
b) Non	2

18. Après réception du rapport d'enquête, la période de mutisme de 15 jours (avec prolongation éventuelle de cinq jours, moyennant l'accord des deux parties) est-elle suffisante pour des négociations significatives?

a) Oui	1
b) Non (préciser la durée) _____	2

19. La diffusion du rapport d'enquête dans le grand public devrait-elle être déclenchée par autre chose que l'expiration d'un délai donné en jours?

a) Oui	1
b) Non	2

20. Dans l'affirmative, quel intervenant ou quel fait devrait déclencher sa diffusion dans le grand public (en supposant que ce rapport ne devrait pas être diffusé avant l'expiration d'un délai de mutisme minimum de 15 jours)?

a) L'enquêteur	1
b) Les deux parties	2
c) L'une ou l'autre des parties	3
d) Un médiateur	4
e) La C.R.T.E.	5
f) Autres (préciser) _____	6

21. Avez-vous d'autres suggestions, observations ou critiques sur la chronologie de l'enquête?

_____

_____

_____

_____

Évalution de l'enquête

22. *AVANT* de vous occuper d'une enquête, jusqu'à quel point pensiez-vous qu'elle serait utile pour favoriser la conclusion d'un accord?

	84–85	85–86	86–87
a) Très utile	1	1	1
b) Utile	2	2	2

c) Pas très utile	3	3	3
d) Inutile	4	4	4
e) Incertain	5	5	5
f) Non applicable	6	6	6

Veuillez expliquer votre réponse.

_____

_____

_____

_____

23. Jusqu'à quel point l'enquête a-t-elle été utile dans la conclusion d'un accord?

	84–85	85–86	86–87
a) Très utile	1	1	1
b) Utile	2	2	2
c) Pas très utile	3	3	3
d) Inutile	4	4	4
e) Incertain	5	5	5
f) Non applicable	6	6	6

Veuillez élaborer votre réponse :

_____

_____

_____

_____

24. À votre avis, l'enquête a-t-elle une incidence sur la probabilité de moyens de pression (y compris la grève du zèle)?

	84–85	85–86	86–87
a) Accroissement de la probabilité de moyens de pression	1	1	1
b) Diminution de la probabilité de moyens de pression	2	2	2
c) Sans incidence	3	3	3

Le processus de l'enquête

Le processus de l'enquête (soit les préparatifs des parties pour l'enquête et les réunions avec l'enquêteur) :

25. oblige-t-il *votre* partie à raffermir et éclaircir sa position sur les questions en suspens?

	84–85	85–86	86–87
a) Dans une très forte mesure	1	1	1
b) Dans une forte mesure	2	2	2
c) Dans une mesure limitée	3	3	3
d) Pas du tout	4	4	4

	84–85	85–86	86–87
26. oblige-t-il *l'autre* partie à raffermir et éclaircir sa position sur les questions en suspens?			
a) Dans une très forte mesure	1	1	1
b) Dans une forte mesure	2	2	2
c) Dans une mesure limitée	3	3	3
d) Pas du tout	4	4	4
27. oblige-t-il *votre* partie à réévaluer sa position sur les questions en suspens?	84–85	85–86	86–87
a) Dans une très forte mesure	1	1	1
b) Dans une forte mesure	2	2	2
c) Dans une mesure limitée	3	3	3
d) Pas du tout	4	4	4
28. oblige-t-il *l'autre* partie à réévaluer sa position sur les questions en suspens?	84–85	85–86	86–87
a) Dans une très forte mesure	1	1	1
b) Dans une forte mesure	2	2	2
c) Dans une mesure limitée	3	3	3
d) Pas du tout	4	4	4
29. amène-t-il *votre* partie à modifier sa position sur des questions en suspens?	84–85	85–86	86–87
a) Dans une très forte mesure	1	1	1
b) Dans une forte mesure	2	2	2
c) Dans une mesure limitée	3	3	3
d) Pas du tout	4	4	4
30. amène-t-il *l'autre* partie à modifier sa position sur quelque question que ce soit en suspens?	84–85	85–86	86–87
a) Dans une très forte mesure	1	1	1
b) Dans une forte mesure	2	2	2
c) Dans une mesure limitée	3	3	3
d) Pas du tout	4	4	4
31. favorise-t-il une meilleure compréhension entre les parties?	84–85	85–86	86–87
a) Dans une très forte mesure	1	1	1
b) Dans une forte mesure	2	2	2
c) Dans une mesure limitée	3	3	3
d) Pas du tout	4	4	4
32. éclaircit-il le stade d'avancement de la négociation pour les parties?	84–85	85–86	86–87
a) Dans une très forte mesure	1	1	1
b) Dans une forte mesure	2	2	2
c) Dans une mesure limitée	3	3	3
d) Pas du tout	4	4	4

33. Parmi les deux démarches d'enquête ci-après, laquelle préférez-vous?

a) L'enquêteur qui intervient est parfaitement préparé et connaît les questions particulières en suspens, ainsi que les motifs des parties. 1
b) L'enquêteur ne connaît rien de la situation, sauf les questions en suspens. 2
c) Autres (veuillez préciser)

_____ 3

_____

34. *EN RÈGLE GÉNÉRALE*, jusqu'à quel point préféreriez-vous que l'audience soit officielle?

a) Très officielle 1
b) Assez officielle 2
c) Officieuse 3
d) Très officieuse 4

35. Généralement, l'enquêteur rencontre les parties au cours d'une séance mixte, puis au cours d'une séance à huis clos. Avez-vous des observations, suggestions ou critiques à énoncer sur cette démarche?

_____

_____

_____

_____

36. Existe-t-il des variantes que vous avez connues ou que vous aimeriez appliquer?

_____

_____

_____

_____

Médiation pendant l'enquête

37. L'enquêteur a-t-il essayé de jouer le rôle de *médiateur* (au sens large) pour le litige pendant l'enquête?

	84–85	85–86	86–87
a) Oui	1	1	1
b) Non	2	2	2

38. *Si vous avez répondu non à la Q37, veuillez passer à la Q44. Si vous avez répondu oui à la Q37, jusqu'à quel point la médiation a-t-elle été utile?*

	84-85	85-86	86-87
a) Très utile	1	1	1
b) Utile	2	2	2
c) Pas très utile	3	3	3
d) Inutile	4	4	4
e) Incertain	5	5	5

39. La médiation exercée par l'enquêteur a-t-elle été utile pour éclaircir la position de l'autre partie sur les questions en litige?

	84-85	85-86	86-87
a) Très utile	1	1	1
b) Utile	2	2	2
c) D'une certaine utilité	3	3	3
d) De peu d'utilité	4	4	4

La médiation exercée par l'enquêteur a-t-elle aidé à :

40. réduire le nombre de questions en litige?

	84-85	85-86	86-87
a) Considérablement	1	1	1
b) Assez bien	2	2	2
c) Pas du tout	3	3	3

41. rapprocher les parties?

	84-85	85-86	86-87
a) Considérablement	1	1	1
b) Assez bien	2	2	2
c) Pas du tout	3	3	3

42. favoriser une meilleure compréhension entre les parties?

	84-85	85-86	86-87
a) Considérablement	1	1	1
b) Assez bien	2	2	2
c) Pas du tout	3	3	3

43. Autres (veuillez préciser)

_____ _____

Le rapport d'enquête

Si l'enquêteur a rédigé un *rapport*, jusqu'à quel point ce rapport a-t-il permis :

44. de définir les questions en litige?

	84-85	85-86	86-87
a) D'une grande utilité	1	1	1
b) D'une certaine utilité	2	2	2
c) De peu d'utilité	3	3	3
d) D'aucune utilité	4	4	4

45. d'éclaircir la position de l'autre partie sur les questions en litige?

	84–85	85–86	86–87
a) D'une grande utilité	1	1	1
b) D'une certaine utilité	2	2	2
c) De peu d'utilité	3	3	3
d) D'aucune utilité	4	4	4

46. de définir la possibilité de conclusion d'un accord?

	84–85	85–86	86–87
a) D'une grande utilité	1	1	1
b) D'une certaine utilité	2	2	2
c) De peu d'utilité	3	3	3
d) D'aucune utilité	4	4	4

47. d'exposer une position déraisonnable ou peu avisée de l'autre partie?

	84–85	85–86	86–87
a) D'une grande utilité	1	1	1
b) D'une certaine utilité	2	2	2
c) De peu d'utilité	3	3	3
d) D'aucune utilité	4	4	4

48. de signaler les difficultés du processus dans les négociations?

	84–85	85–86	86–87
a) D'une grande utilité	1	1	1
b) D'une certaine utilité	2	2	2
c) De peu d'utilité	3	3	3
d) D'aucune utilité	4	4	4

49. d'aider les équipes de négociation à débattre les attentes de leurs membres?

	84–85	85–86	86–87
a) D'une grande utilité	1	1	1
b) D'une certaine utilité	2	2	2
c) De peu d'utilité	3	3	3
d) D'aucune utilité	4	4	4

50. de réduire le nombre de questions en litige?

	84–85	85–86	86–87
a) D'une grande utilité	1	1	1
b) D'une certaine utilité	2	2	2
c) De peu d'utilité	3	3	3
d) D'aucune utilité	4	4	4

51. de rapprocher les parties?	84–85	85–86	86–87
a) D'une grande utilité	1	1	1
b) D'une certaine utilité	2	2	2
c) De peu d'utilité	3	3	3
d) D'aucune utilité	4	4	4

52. de favoriser une meilleure compréhension entre les parties?	84–85	85–86	86–87
a) D'une grande utilité	1	1	1
b) D'une certaine utilité	2	2	2
c) De peu d'utilité	3	3	3
d) D'aucune utilité	4	4	4

53. d'éclaircir l'avancement de la situation de négociation pour les parties?	84–85	85–86	86–87
a) D'une grande utilité	1	1	1
b) D'une certaine utilité	2	2	2
c) De peu d'utilité	3	3	3
d) D'aucune utilité	4	4	4

Recommandations formulées par l'enquêteur

54. Le rapport de l'enquêteur reproduisait-il une ou plusieurs recommandations?	84–85	85–86	86–87
a) Oui	1	1	1
b) Non	2	2	2

Si le rapport de l'enquêteur énonçait une ou plusieurs recommandations, quelle était votre impression générale de la ou des recommandations en ce qui concerne les questions suivantes (veuillez répondre à chacune des questions ci-après) :

55. Leur acceptabilité pour les groupes que vous représentez :	84–85	85–86	86–87
a) Degré élevé	1	1	1
b) Degré modeste	2	2	2
c) Degré faible	3	3	3
d) Sans avis	4	4	4

56. Leur justice pour les deux parties :	84–85	85–86	86–87
a) Degré élevé	1	1	1
b) Degré modéré	2	2	2
c) Degré faible	3	3	3
d) Sans avis	4	4	4

	84–85	85–86	86–87
57. Leur comparabilité avec les conseils voisins :			
a) Degré élevé	1	1	1
b) Degré modéré	2	2	2
c) Degré faible	3	3	3
d) Sans avis	4	4	4
58. Leur comparabilité avec les tendances dans le secteur de l'enseignement plus généralement :	84–85	85–86	86–87
a) Degré élevé	1	1	1
b) Degré modéré	2	2	2
c) Degré faible	3	3	3
d) Sans avis	4	4	4
59. Leur comparabilité avec des tendances dans les secteurs distincts de l'enseignement des milieux de travailleurs :	84–85	85–86	86–87
a) Degré élevé	1	1	1
b) Degré modéré	2	2	2
c) Degré faible	3	3	3
d) Sans avis	4	4	4
60. Leur vulnérabilité à la conjoncture économique locale :	84–85	85–86	86–87
a) Degré élevé	1	1	1
b) Degré modéré	2	2	2
c) Degré faible	3	3	3
d) Sans avis	4	4	4
61. L'adéquation des motifs pour les recommandations :	84–85	85–86	86–87
a) Degré élevé	1	1	1
b) Degré modéré	2	2	2
c) Degré faible	3	3	3
d) Sans avis	4	4	4
62. L'aspect pratique de leur mise en oeuvre :	84–85	85–86	86–87
a) Degré élevé	1	1	1
b) Degré modéré	2	2	2
c) Degré faible	3	3	3
d) Sans avis	4	4	4

63. *EN RÈGLE GÉNÉRALE*, êtes-vous d'avis que les enquêteurs doivent énoncer leurs recommandations pour régler les questions en litige?

a) Oui, toujours	1
b) Oui, généralement	2
c) Oui, mais seulement pour des questions relativement mineures	3
d) Oui, mais seulement pour des questions relativement majeures	4
e) Non, jamais	5
f) Je ne sais pas	6

g) Autres (veuillez préciser)

_____ 7

_____

Veuillez détailler ou faire d'autres observations, si vous le souhaitez :

_____

_____

_____

_____

64. Si un enquêteur décide de formuler les recommandations, dans quelle mesure doivent-elles être précises?

a) Très précises 1
b) Assez précises 2
c) Seulement des lignes directrices générales pour permettre de poursuivre les négociations 3
d) Je ne sais pas 4
e) Autres (veuillez préciser)

_____ 5

_____

Veuillez expliquer votre réponse :

_____

_____

_____

_____

65. *En règle générale*, êtes-vous favorable à la rédaction de rapports percutants et décisifs par les enquêteurs?

a) Oui, absolument 1
b) Oui, mais seulement quand la situation le justifie 2
c) Seulement dans de rares cas 3
d) Non, jamais 4
e) Je ne sais pas 5
f) Autres (veuillez préciser) 6

_____

_____

Veuillez élaborer votre réponse :

_____

_____

_____

_____

66. *En règle générale*, si l'enquêteur décide de formuler des recommandations, comment doit-il le faire? 1

a) En reprenant chaque question une à une 1
b) En énoncant des recommandations globales 2
c) En reprenant chaque question une à une dans un ensemble global de recommandations 3
d) Autres (préciser)

_____ 4

_____

Veuillez élaborer votre réponse :

_____

_____

_____

_____

En règle générale, jusqu'à quel point êtes-vous d'avis que les recommandations de l'enquêteur sont utiles sur les questions suivantes :

67. Grilles salariales

a) Très utiles 1
b) Assez utiles 2
c) Pas très utiles 3
d) Peu utiles 4

68. Avantages sociaux

a) Très utiles 1
b) Assez utiles 2
c) Pas très utiles 3
d) Peu utiles 4

69. Conditions de travail

a) Très utiles 1
b) Assez utiles 2
c) Pas très utiles 3
d) Peu utiles 4

70. Dotation en personnel

a) Très utiles 1
b) Assez utiles 2
c) Pas très utiles 3
d) Peu utiles 4

71. Primes de retraite

a) Très utiles 1
b) Assez utiles 2
c) Pas très utiles 3
d) Peu utiles 4

72. Autres questions (veuillez préciser)

_____ _____

_____

73. *En règle générale*, sur quels fondements reposait, à votre avis, la majorité des recommandations des enquêteurs prises dans leur ensemble? (ne choisir qu'une réponse)

	84–85	85–86	86–87
a) Le jugement de l'enquêteur sur ce qui est "JUSTE" dans les circonstances.	1	1	1
b) Le jugement de l'enquêteur sur ce qui est "ACCEPTABLE" pour les parties.	2	2	2
c) Autres (veuillez préciser)	3	3	3

_____

_____

_____

Ne répondre à la Q74 que dans les cas où le rapport de l'enquêteur a été rendu public.

74. Au cours de l'intervalle qui sépare la réception du rapport de l'enquêteur et sa communication dans le grand public, le rapport :
(veuillez choisir une seule réponse)

	84–85	85–86	86–87
a) a-t-il servi de fondement pour la conclusion de l'accord?	1	1	1
b) a-t-il servi de ligne directrice pour la poursuite des négociations?	2	2	2
c) a-t-il apporté un quelconque concours au règlement du litige?	3	3	3
d) a-t-il créé d'autres difficultés pour la négociation?	4	4	4

75. Veuillez exprimer ci-après ou sur une annexe, au besoin, vos observations sur tout aspect du processus de l'enquête en vertu de la Loi 100 : points forts, lacunes, suggestions d'amélioration, etc.

Nous vous remercions d'avoir pris le temps de remplir ce questionnaire. Si vous avez des questions sur le sondage ou que vous aimeriez discuter de quelque autre aspect que ce soit de l'enquête, veuillez communiquer avec le professeur Jackson (à frais virés) au (613) 545-2327.